CANADA

Responsibility in the Constitution

Privy Council Office

© Minister of Supply and Services Canada 1993

Cat. No. CP22-39/1993

ISBN 0-662-58782-0

Printed on
recycled paper

102-03681/

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL AND
SECRETARY TO THE CABINET

CANADA

GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ ET
SECRÉTAIRE DU CABINET

Preface

In 1977, the Privy Council Office made a submission to the Lambert Commission on Financial Management and Accountability. One of the four papers in that submission dealt with the principles and evolution of responsible government in Canada. The document, entitled "Responsibility in the Constitution", has been used as a basic reference work within and around the Privy Council Office ever since.

This paper is being re-issued with the aim of making it more widely available to those interested in the history and foundations of our system of responsible government and of the principles and conventions that underlie it. I hope this volume will be as useful to a new generation of readers as it has been to us over the past sixteen years.

Clerk of the Privy Council
and Secretary to the Cabinet

June 1993

TABLE OF CONTENTS

Foreword

I THE CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF MINISTERS

Ministerial Government 3
The Evolution of the Constitution 6

II THE ORIGINS OF INDIVIDUAL RESPONSIBILITY

Power in the Constitution 11
The Responsible Use of Power 12
The Origins of Ministerial Responsibility 14
Ways and Means, and Supply 16

III THE ORIGINS OF COLLECTIVE RESPONSIBILITY

Treasury Control 23
Prime Minister and Cabinet 24

IV CANADIAN ADAPTATION AND PRACTICE

The Fabric of the Constitution 31
The Structure of Government 35

V THE FORGING OF CONSENSUS

The Cabinet and its Secretariat 41
The Treasury Board and its Secretariat 44
The Public Service Commission 50

VI MINISTERS AND THEIR DEPARTMENTS

The Minister 55
The Deputy Minister 57
The Deputy and the Minister's Individual Responsibility 59
The Deputy and the Minister's Collective Responsibility – Policy 61
The Deputy and the Minister's Collective Responsibility – Management 64

VII CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY AND ACCOUNTABILITY

Accountability in Parliamentary Government – the Minister 71
Accountability in Parliamentary Government – the Deputy Minister 72
Accounting Officers 75
Ministerial responsibility and the Congressional System 80
The Deputy Minister's Accountability 85

VIII THE PRINCIPLES OF ACCOUNTABILITY

Foreword

Since the Second World War, the Government of Canada and its associated Crown enterprises have played an increasingly significant role in the lives of Canadians. The growing demands of the citizenry and the response by its government have had far-reaching effects on the way in which our society recognizes and responds to particular problems. The program innovations introduced by government during the forties and fifties significantly increased the scope of government, and as its scope has continued to expand so has its size. Government has taken on an activist function in the creation of policy, and has institutionalized elaborate policy-making structures to support the function. During the last twenty years a new style of public service has evolved both to staff the policy-making structures and to administer the complex programs that they produce. A distinct species of policy "co-ordinators" and others concerned with interdepartmental relations has been developed. New structures have grown up to help to channel the flow of initiatives; and more change has occurred in the way the government orders its machinery for getting things done, and in the variety and pervasiveness of the programs it delivers, than in any comparable period in our administrative and social history.

Ten years ago a number of steps were taken in an attempt to modernize government so that it might cope with its rapidly changing and always more onerous burdens. Apart from major structural changes, such as the establishment of a separate minister in charge of the Treasury Board and the elaboration of the Treasury Board's central management role, a major effort was made to bring order to the *process* of government. Borrowing from the disciplines of science and technology, government endeavoured to introduce procedures built upon *systems theory* for organizing the flow of business, measuring productivity, and determining the value of its activities. It was an article of faith, evangelized by some and subscribed to by many, that structure and process held the keys to the solution of complex problems.

A decade has elapsed during which this theory has been applied in such diverse areas as the budgetary process, the role and use of the

cabinet, the elaboration of a professional planning establishment, and the development of institutionalized mechanisms for "horizontal" co-ordination. Each has had a degree of success, but not all have fulfilled the expectations attendant at their creation, and some have induced unforeseen side-effects. On the whole, however, given the scope and size of governmental operations, orderly process has been beneficial in smoothing the passage of complex problems and proposals. But looking back it is apparent that *process* can also obscure the identification and resolution of problems, and that applied indiscriminately or mechanically it is inefficacious.

Important changes have also taken place in the basic institutions of parliamentary and cabinet government. The complexity and size of government, the development of modern communications, and the organized involvement of the community in political action have made it more difficult for Parliament to remain the central focus of national affairs. Ministers have found their burden increasingly heavy, the search for solutions more time-consuming, and the process of resolution more difficult to relate to political concerns. Similarly, not only has the composition of the public service changed, but, because of the complexity of the *process*, public servants have found it increasingly difficult to relate their particular functions to those of the government as a whole.

It is now more than thirty years since the current role played by government began to take hold of the federal establishment. As we enter its fourth decade, it is apparent that the problems caused by size and complexity will not recede. It is also clear that although a more scientific method sometimes helps both in problem solving and in organization, system piled upon system tends to make complexity more complex. The *constitutional responsibility* that lies at the heart of parliamentary government is, however, elemental. If understood and applied sensibly, it should ensure not only that our governmental institutions are representative but that they can cope adequately with the changing needs of society.

Canadians live in a political democracy. Government is representative in character. It is, therefore, human, and must respond to the differing views and needs of the electorate, organized and unorganized, in all parts of the country. System and logic cannot always provide the most appropriate response by government to those whom it serves,

and we have learned that the complex rationality of government differs significantly from the precise rationality of systems analysis.

The most important aspect of our government is that it is representative. Indeed, parliamentary and cabinet government is a *system* of representative and therefore responsible government. Looking back over all that has happened to government and society since the war, and more particularly during the last twenty years, it is apparent that our efforts to make government better able to meet the needs of society have not always been made with a clear understanding of the principles for the responsible use of power that underpin all of our constitutional arrangements. We have elaborated programs to meet perceived needs and internal management systems to control the consequent increase in governmental activity. Unfortunately, the combined effect of all these changes has militated against the clear exercise of constitutional responsibility, and has to a degree diffused both the beneficial value of power and accountability for its use. It is ironic that in consequence the system is widely perceived to be unresponsive, and although power continues to be exercised responsibly, there is concern that it is held in check not by the principles of responsibility but by the complexity of bureaucratic process.

This paper has three objectives: first, it seeks to peel away the layers of complexity and expose the essentials of parliamentary government as a system for controlling the exercise of the power of the state; second, it describes the constitutional system within which ministerial government operates and in relation to which solutions to particular discontents should be sought; third, it explains the nature of the *personal* responsibility and accountability of ministers and senior public servants, and the importance of their accountability to the successful functioning of parliamentary government.

The Privy Council Office
August, 1977

I

THE CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF MINISTERS

Introduction

Responsible government in Canada is based on the individual and collective responsibilities of ministers to Parliament. Ministers of the Crown, charged with the duties of office, are answerable to Parliament, and they may remain in office only so long as they retain the confidence (i.e. support of a majority) of the members of the House of Commons. In our system of parliamentary and cabinet government, ministers are *constitutionally responsible* for the provision and conduct of the government. This is to say that through the law and the convention of the constitution, power and hence responsibility are concentrated in the hands of ministers. Ministers exercise power constitutionally because the law requires it and Parliament and their colleagues in the ministry hold them responsible for their actions under the law.

The *constitutional responsibility* of ministers does not limit the obligation of other office holders to obey the law; rather it assures that Parliament may focus responsibility for the conduct of government on those of its members who hold ministerial office and who in the ultimate must personally answer to Parliament and thence the electorate for their actions and the actions of their subordinates. The constitutional responsibility of ministers enables Parliament to satisfy itself that power is exercised responsibly throughout the system of government.

Ministerial Government

Our system of government, deriving from British and pre and post confederation practice, is ministerial in character. Ministers, in their capacity as advisers of the Crown, are individually and collectively responsible for most activities of government.[1] Their individual responsibilities are mainly legal in character. Principally, they exercise powers bestowed upon them by the Crown in Parliament and hold

[1] In law, the Crown in Canada is the Queen represented by the Governor General.

office at the pleasure of the Crown. The exercise of these powers, for which ministers are constitutionally responsible to Parliament, provides the foundation of responsible government. The collective responsibility of ministers is, on the other hand, primarily conventional rather than legal, providing the stability and unity essential to the conduct of ministerial government.[2]

Individual ministerial responsibility, i.e. the personal responsibility of the minister, derives from a time in history when in practice and not just in theory the Crown rather than ministers provided the government, and ministers merely advised the sovereign and were legally responsible to the Crown for their actions. Today, this legal individual responsibility of ministers reflects the theory and law of the constitution and remains a practical force because of the conventional responsibility of ministers to the House of Commons and the statutory basis on which ministers are charged with the administration of the public service. The individual responsibility of ministers also provides the basis for accountability throughout the system.[3]

Collective ministerial responsibility, a complex arrangement involving the personal responsibility of each minister and of ministers as a group, is of recent vintage in our constitution, dating back not much more than 100 years. It evolved as a means of providing stable government within the framework of the existing structure of ministerial government after the Crown had ceased itself to be the motive force of government. Ministers replaced the sovereign as the decision-makers of government, and collective responsibility made effective the collective leadership of ministers. However, because collective responsibility is conventional and recent rather than legal and ancient,

---

[2] For an excellent discussion of the distinction between the law and the convention of the constitution, and of the process whereby precedent evolves into practice and practice becomes convention, see Sir Ivor Jennings, *Cabinet Government*, 2nd edn., (Cambridge 1951) pp. 1-13.

[3] For a discussion of the legal basis of ministerial responsibility, see A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* 10th edn., (London, 1964) pp. 325-327.

its significance in terms of accountability in the system is indirect, though nonetheless essential.[4]

The nature and importance to the system of the constitutional responsibility of ministers are not well understood and the continuing effectiveness of ministerial responsibility is sometimes questioned. In fact, the operation of ministerial responsibility does not differ widely in current practice from that of 200 years ago when it first became clearly distinguishable in the constitution, which is to say that it has generally operated in and reflected a political context.[5]

Ministerial responsibility is a fundamental principle of the constitution. It requires that a minister be *personally* answerable to the House of Commons for the exercise of power. Because the House determines the circumstances in which it operates, the principle has the flexibility necessary to deal with an infinite variety of situations in the widest of circumstances.

The principle of ministerial responsibility provides the foundation of our constitutional system for the control of power. It vests ministers with constitutional responsibility to Parliament that is unique to them and distinguishes them from others who hold office under the Crown. The principle governs the responsible use of power, and does not rely for its effectiveness on the application of the ultimate sanction of loss of office. Instances in which ministers have been required to resign have been relatively few.[6] The fact that ministers will probably not lose office as the result of the exposure of a particular instance of

---

[4] As collective responsibility and the means of achieving it modify the individual responsibilities of ministers, so accountability for officials, which is centered on the individual legal responsibilities of ministers, is affected by the essential requirement for unity within the government that is the *raison d'être* of collective responsibility.

[5] For example, the circumstances in which a minister may lose office or come close to doing so are a matter of political judgement and bear little relationship to whether a minister had prior personal knowledge of the events for which he or she is being held responsible.

[6] For extensive discussion of this matter see A.H. Birch, *Representative and Responsible Government* (London, 1964) pp. 139-149; and S.E. Finer, "The Individual Responsibilities of Ministers" *Public Administration* vol. xxxiv, 1956.

mismanagement, or even the misuse of authority by officials, does not detract from their constitutional responsibility or their obligation to ensure that such instances do not occur. Indeed, this responsibility is honed by the ever-present possibility that in particular circumstances ministers may be embarrassed, suffer loss of prestige weakening themselves and the government, jeopardize their standing with their colleagues and hence their political future, or even be forced to submit to public enquiry possibly resulting in censure and loss of office as a result of the way in which their power has been used. These possibilities underpin the constitutional responsibility of ministers, which forms the basis for accountability throughout the system.

The Evolution of the Constitution

Canadians live in a political system that has evolved over centuries in response to the need to control power. Government is a means of organizing the control of power, and however complex society and its problems may be, the responsible exercise of power is in the long run fundamental to the solution of national problems and the stability and well-being of society.

The need to control the exercise of power by the state is basic. The means we have chosen are also basic: the vesting of constitutional responsibility in ministers. To know and understand our history is to articulate the *system* according to which we are governed, to realize that it is a *system*, and that to change it in some particular way requires that we understand how that particular relates to the generality of our practices, why it is there, what consequences will flow from change, and what other changes may be necessary to ensure the integrity of the system as a whole.

It is essential, therefore, that we know our history and understand the origins of our practices. They provide a framework within which solutions to current complexities should be sought, or, if inadequate, they provide a point of reference for workable and hence worthwhile reform of the system.

Conclusion

Personal accountability provides the foundation of our system of parliamentary and cabinet government. It derives from the individual responsibility of ministers, which is in essence personal as opposed to institutional. It is shared with no one. It is the minister, not the office, who is responsible, and it is this that vests in each minister the unique *constitutional responsibility* for the use of power.

The origins, evolution and nature of each minister's constitutional responsibility, and the impact upon its exercise of the means whereby collective responsibility is derived from the individual responsibilities of ministers, summarize the essence of our system of government and provide the parameters within which accountability may be sought.

II

THE ORIGINS OF INDIVIDUAL RESPONSIBILITY

Power in the Constitution

Constitutionally, the power of the state flows from the Crown and generally speaking may only be exercised by or on the authority of the Crown. Parliamentary and cabinet government is a system that has evolved to ensure that power is exercised responsibly by the Crown and its advisers.

The powers of the Crown may be divided into two classes, those deriving from the Crown in Parliament and those deriving from the prerogative. The powers of the Crown exercised under statute law are authorized by the law-making authority, which is the Crown in Parliament. Those deriving from the prerogative find their origins in the ancient customary powers of the king, which have become part of the Common Law and (like statutory powers) are subject to the interpretation of the courts.[1] They are, however, exercised without reference to Parliament.

In theory, under the feudal Crown all power flowed from the prerogative. The king exercised not only the executive power, but also what later became the legislative power (principally the authority to tax and to spend) and through his courts the judicial power.

The history of parliamentary government has been a process of narrowing the exercise of the prerogative authority by subjecting it increasingly to the pre-eminence of the statutory authority, substituting the authority of the Crown in Parliament for the authority of the Crown alone. This process may aptly be characterized as having made the Crown responsible to Parliament for the exercise of its power. The Crown continues to exercise the legislative power, but it can only do so with the approval of Parliament. Coincidently, although the Crown continues to preside over the courts, it has been required to exercise the judicial function through an independent judiciary. These are the qualities that make the Crown "constitutional", and the means whereby

---

[1] See *Halsbury's Laws of England* 14th edn., (London, 1974) vol. viii, p. 583.

this has occurred have gradually reduced the Crown's prerogative powers and ensured that the residue is subject to judicial interpretation. It is important to note, however, that throughout the process authority for the exercise of power has remained with the Crown, and the exercise of power by the Crown on the advice of responsible ministers forms the basis of constitutional responsibility for the exercise of power in the system as we know it today.[2]

The Responsible Use of Power

The medieval Crown was supposed to provide the customary costs of government from its hereditary and feudal revenues. There was no system of taxation, and thus no pecuniary need for the Crown to consult lords or commoners. Government was minimal in scope, but there was, nonetheless, a well-defined concept of responsibility according to which it was the duty of the Crown to provide the governance of the realm, and from the earliest days the chief men of the realm advised the Crown on its administration. The notion of the government being provided by the "King in Council" is as old as the Norman conquest.

War could not, however, be financed from the hereditary revenues, and the expense of war gave rise to the imposition of extraordinary taxes over and above the traditional feudal levy. Taxation created tension between the Crown and the baronage, culminating in the first milestone of responsible government, *Magna Carta*, which established that the prior consent of those to be taxed was necessary before taxes could be levied by the Crown. By the 13th century the development of society was such that taxation began to be imposed directly on a class of landed gentry and burghers that was as articulate as the baronage, and the principle established by *Magna Carta* required that they consent to the levying of taxes. The development of an assembly

---

[2] For discussion of this elusive subject see S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law* 2nd edn., (London, 1973) pp. 114ff; and Sir William Anson, *The Law and Custom of the Constitution* 4th edn., (Oxford, 1935) vol. ii, pt. i, pp. 17-72.

of commoners for this purpose completed the essential structure of Parliament as we know it: the Crown, the Upper House and the Commons.

It was not, however, until the constitutional struggle in the 17th century that the principal steps were taken that made possible the responsibility of the "Government" to the House of Commons, which became clearly distinguishable (if not always upheld) in the constitution by the close of the 18th century. The struggle between the commoners and the Crown in the 17th century was qualitatively no different from that between the Crown and the baronage in the 13th century: each was pursued to force the Crown to exercise power responsibly.

The weakening of the baronage during the long period of civil strife preceding the establishment of the Tudors, was followed by a vigorous reassertion of the power of the Crown, which climaxed during the reign of Charles I. The responsibility that had been forced upon the Crown by the medieval baronage had receded as the power of the baronage declined, and in the 17th century was cast off in favour of the Stuarts' belief in "Divine Right of Kings". By the mid-17th century the principal restraint on the Crown and the principal source of revenue were the newly established mercantile and landed gentry classes, who were the commoners. The imposition on this group of taxation without consent, and the enforcement of its collection without recourse through law, precipitated the great struggle between the Crown and the Commons.[3] That struggle witnessed the ultimate penalty for personal irresponsibility in the use of power: the execution of a king; and its outcome was to establish the foundation of the convention of ministerial responsibility before the House of Commons.

[3] The best-known of these taxes was Shipmoney, a levy on each county for the provision of ships for the king's service, and the means of enforcement was the Star Chamber, which dispensed with the procedures of the courts in order to place criminal justice in the hands of the king.

The Origins of Ministerial Responsibility

By the close of the 17th century, more particularly through the *Bill of Rights*, the *Mutiny Act*, and the *Act of Settlement*, the Crown's dependency on the Commons for the imposition of taxes was embedded in the constitution.[4] The king's advisers continued to be appointed by the Crown, but they found it necessary to work in harmony with the Commons because it exercised control over the financial and military power of the Crown. If the king's ministers, those in charge of the principal offices of state, were to function successfully, if money was to be granted, they had to get along with a majority of members of the Commons. Gradually ministers saw the importance of – and a considerable number, particularly those with financial responsibilities, profited from – being members of the House of Commons.

Control over ways and means (taxation) and supply (expenditure) enabled the House of Commons to hold ministers responsible for their actions, which is to say that ministers, appointed by the Crown, were held responsible for the actions they took in the name of the Crown. This individual responsibility was manifested not only in the accounting that ministers might be required to give to Parliament, but also in the impeachment procedures that were used to force the Crown to dismiss a minister who ceased to enjoy the confidence of Parliament.[5]

---

[4] These measures created "constitutional monarchy". The *Bill of Rights* (1689) established that the law-making authority is the Crown in Parliament, the *Mutiny Act* (1689) made the existence of the army dependent on the annual approval of Parliament, and the *Act of Settlement* (1701) *inter alia* removed the control of justice from the hands of the king.

[5] "Parliament used to bring Ministers to account by a semi-judicial process. The King could do no wrong in the eyes of the law (unless he was Charles I or James II) and it was more satisfactory and expedient to attack his advisers for their evil counsel by charging them with high crimes and misdemeanours. The Commons were the accusers; the Lords were the judges; the process was called impeachment. Not only Ministers but officials and judges accused of corruption, were impeached; the verdicts were not necessarily a foregone conclusion. During the course of the 18th century votes of censure against Ministers and Governments gradually replaced the cumbersome machinery of impeachment; political accountability was

There was little respect for the concept of "the Government", and ministers entered and left office individually as the king (occasionally at the behest of Parliament) saw fit.

The ability of the king to pick and choose ministers was circumscribed by political forces at work in Parliament and among ministers. The growth of political parties favouring particular groups of ministers further reduced the exercise of the Crown's prerogative. George I, the beneficiary of the Hanoverian Settlement, owed his throne to the new Whig party, and was constrained to select his ministers from this group.[6] George I had the additional handicap of speaking little English. The powers of royal patronage were now increasingly exercised on the advice of the principal Treasury Lord, who became the first of the king's ministers. In short, the Hanoverian Settlement began the process of substituting prime ministerial control for the king's control over the selection of ministers.

By the time of the Seven Years War the First Lord of the Treasury had begun to be known as first or prime minister.[7] By the end of the century the prime minister had taken effective control over the appointment although not necessarily the dismissal of ministers and some other senior office holders.[8] This development made possible

---

better achieved without a heavy-handed political trial. The last impeachment was brought in 1805; the procedure has never been abolished but it is in practice obsolete." It survives in the United States. See de Smith, *Constitutional and Administrative Law* p. 169.

6 The Crown devolved on the House of Hanover according to the terms of the *Act of Settlement of 1701*. When Queen Anne died in 1714, the Tories straddled the fence between George and the Stuart pretender (James II's son) whereas the Whigs firmly backed the settlement of the Crown on George, the Elector of Hanover.

7 It was first used as a term of derision by Walpole's political opponents during his long tenure as First Lord of the Treasury from 1721 to 1742.

8 The right of a prime minister to require the resignation of his colleagues has been exercised very sparingly. The precedent was established in 1792 when the younger Pitt secured the dismissal of the Lord Chancellor by informing the King that he must choose between the Lord Chancellor and himself. It was not until the late 19th century that the precedent became convention. Today the "confederal" nature of the relationship among ministers and between ministers and the prime minister is confirmed by the sparing use of the prime minister's right to dismiss ministers and the unhappy consequences that usually follow from the removal of groups of ministers. See Robert, Lord Blake, *The Office of Prime Minister* (Oxford, 1975) pp. 30-39.

and was accompanied by the emergence of the cabinet as a device for co-ordinating the views of ministers in order to enable them to support one another in the House of Commons. In this way the critical convention of collective responsibility was added to the individual responsibility of ministers, which in the 18th century was a legal matter rendering them liable to impeachment. Individual responsibility remains the primary legal basis of the system today. The possibility of impeachment has been replaced by the threat of loss of office, which usually takes place through voluntary resignation in order not to invoke the collective responsibility of colleagues that would result in removal from office of the ministry as a whole.[9]

Ways and Means, and Supply

The imposition of constitutional responsibility, first on the Crown and later (in its behalf) on its advisers, came about through the struggle first of the Lords and later the Commons to force the Crown to levy taxes only by consent.

During the century that followed the model or first true Parliament of 1295, it was the practice for grants to the Crown to be made by the Commons with the advice and assent of the Lords. This practice, like most matters relating to Parliament, was of somewhat doubtful permanence given the neglect of that institution during the civil strife of the 15th century and its co-optation to the autocratic tastes of the early Tudors. The practice was, however, actively reasserted towards the close of the 16th century and under Charles I it precipitated the great constitutional crisis of the 17th century. The *Bill of Rights* and later the *Act of Settlement* resolved the responsibility of the Crown to act in accordance with the law, and in particular the *Bill of Rights* established that "levying money for or to the use of the Crown.... without grant of parliament.... is illegal", and set in place annual meetings of Parliament that led to a system of annual grants of money to the Crown.[10]

---

[9] See Anson, *Law and Custom of the Constitution* vol. ii, pt. i, p. 118.

[10] See Sir Ivor Jennings, *Parliament* 2nd edn., (Cambridge, 1969) p. 283.

Until the 18th century, the practice had been for Parliament to approve the levying of a specific tax so that the proceeds could be used for a particular purpose. Control of the purse (i.e. the permission to spend, or granting supply) was a consequence rather than the cause of parliamentary control of taxation. In essence, therefore, parliamentary control over public spending grew out of the struggle to prevent the arbitrary imposition of taxation. These circumstances, coupled with the constitutional principle that because power emanates from the Crown only the Crown may govern, established that only the Crown could propose a tax or an expenditure. Erskine May, the foremost authority on the subject, has put it like this:

> The Sovereign, being the executive power, is charged with the management of all the revenue of the State, and with all payments for the public service. The Crown, therefore, acting with the advice of its responsible ministers, makes known to the Commons the pecuniary necessities of the government; the Commons, in return grant such aids or supplies as are required to satisfy these demands; and they provide by taxes, and by the appropriation of other sources of the public income, the ways and means to meet the supplies which they have granted. Thus the Crown demands money, the Commons grant it, and the Lords assent to the grant: but the Commons do not vote money unless it be required by the Crown; nor do they impose or augment taxes, unless such taxation be necessary for the public service, as declared by the Crown through its constitutional advisers.[11]

The latter principle was placed among the rules of the Commons at the beginning of the 18th century.

---

[11] Sir Erskine May, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* 18th edn., ed. by Sir Barnett Cocks, (London, 1971) p. 676. (May first published his book in 1844, and he and later his successors have kept it up to date.) It should also be noted that any M.P. may propose a reduction in expenditure.

Following the constitutional watershed of the 17th century, the constitutional advisers of the Crown became more closely associated with Parliament until by the mid-18th century they became inseparable from it. At a time when government was growing, political parties taking more permanent form, and the Crown was if not always less politically active certainly more inured to the acceptance of "advice", the ministry as we now know it began to emerge in the constitution.

Following the passage of the *Mutiny Act* in 1689 all military expenditure was made subject to annual votes of supply. The civil government was in theory provided from the proceeds of the *Civil List*, voted to the Crown at the beginning of each reign and renewed without further reference to Parliament each year until the sovereign's demise. In fact, however, there were frequent deficits and corresponding need for the king's ministers to seek new supply from the Commons.[12] Indeed, Parliament annually appropriated the bulk of public expenditure throughout the 18th century, although it must be admitted that the scrutiny of the Commons was cursory and there was a general expectation that it was up to the Treasury to assure the Commons that spending was being adequately managed and controlled.[13] The principle of annual appropriations by Parliament was extended to all civil expenditure in the first part of the 19th century when by stages the Civil List was reduced to meet only the personal expenses of the sovereign, and funding for the civil administration was placed on the same annual basis as that for the military services.

---

[12] It is worth noting that the charge of the civil administration on the public purse in the 18th century was at best one-tenth (and often less) of the charge of the naval and military services.

[13] For an excellent account of the Commons' relationship with the Treasury during the 18th and 19th centuries see Henry Roseveare, *The Treasury* (London, 1969) pp. 88-132. At p. 91, Roseveare cites the apparently typical views of one M.P. on the subject of accountability in 1775: "Could any ministers carry on the business of the public if any gentleman in this House has a right to call for such an account? It would be impossible...; the public service can never be advanced by calling for accounts which destroy your confidence in them." The author of this statement merely recorded that in *partisan* circumstances questions of administration are unlikely to be discussed dispassionately.

Conclusion

The constitutional history of parliamentary and cabinet government traces the process of ensuring that individuals who exercise power are constitutionally responsible. At first the Crown, the source of power in the system, was held responsible by the great men who were the principal officers of the realm. Later it was the Commons that sought this role, and ultimately secured it through holding the Crown accountable by making its advisers responsible to the House for their exercise of the Crown's power. Thus the individual power of the king was made responsible by *Magna Carta* in the 13th century and by the *Bill of Rights* in the 17th century. In the 18th century that power was placed in commission,[14] and the ministers who exercised it were made responsible individually to the House of Commons. Our system of parliamentary and cabinet government is, therefore, based on the constitutional responsibility of ministers to the elected House of Commons, monarchical government having been succeeded in the *efficient* constitution by ministerial government.[15]

---

[14] See below p. 23, footnote 1, for a discussion of this term.

[15] Bagehot distinguished between two classes of institutions within the constitution: "...first, those which excite and preserve the reverence of the population – the *dignified* parts, if I may so call them; and next, the *efficient* parts – those by which it, in fact, works and rules....The dignified parts of government are those which bring it force – which attract its motive power. The efficient parts only employ that power". Walter Bagehot, *The English Constitution* 2nd edn. (London, 1896) pp. 4-5. It might be added that the dignified parts are essential to the operation of the law of the constitution, whereas the efficient parts reflect practice and custom in the application of law and convention.

III

THE ORIGINS OF COLLECTIVE RESPONSIBILITY

Introduction

The supply procedure evolved in concert with the gradual supersession of monarchical by ministerial government in the efficient constitution. Although control of supply by the Commons is fundamental to the responsible exercise of power by ministers, and forms the conventional basis for individual ministerial responsibility, its evolution was greatly influenced by the convention of collective responsibility and the means for sustaining the cohesion of the ministry.

Treasury Control

The principle that only the Crown could ask the Commons to impose taxation and authorize expenditure for the civil, naval, and military services not only protected the taxpayer from the generosity of the House of Commons, it also had the effect of reinforcing the position of the Treasury Lords within the ranks of the king's ministers. As public expenditure grew, it became more and more important to ensure that it could be defended in the Commons. Early in the 18th century this need was recognized and the office of Lord Treasurer was placed in commission partly in order to ensure the presence in the Commons of several ministers competent to defend the Estimates.[1] The new Treasury Lords defended government expenditure, and sitting as a Treasury Board required their colleagues in the ministry to justify proposed expenditures for which the Commons would be

[1] During the constitutional seesaw between Crown and Commons in the 17th and 18th centuries, it became the practice to place "in commission" important offices, whose holders might become too powerful or too susceptible to the influence of the Crown or the Commons. Thus the office of Lord High Treasurer was placed in commission from time to time during the 17th century and permanently after 1714. The commission consisted of a group of individuals known as the Lords Commissioners of the Treasury, who collectively fulfilled the functions of Lord High Treasurer. Similarly, in 1708 the office of Lord High Admiral was placed in commission, its functions being discharged by the Admiralty Board.

asked to vote supply. The function of the Treasury in *reconciling the demands of ministers for funds* into a single request for supply was fundamental to safeguarding the Crown's constitutional prerogative that only it could ask the House to grant supply. The "painful pre-eminence" of the Treasury was a matter of concern to other ministers, but the Treasury Lords took seriously their responsibility to control public expenditure, as was expected of them by the Commons.[2]

The function of reconciling estimates was and remains a crucial element in establishing and maintaining the solidarity of the ministry and of ensuring that it retains the confidence of the House of Commons. The function is fundamental to the responsibility of the ministry to Parliament. In addition, because finance impinges so directly upon administration, the reconciliation of estimates provides the basis for the management of the public service in accordance with particular standards and procedures, whose observance is in turn central to the cohesion of the ministry and for which ministers and their officials must be held accountable if the system is to be responsible.

Prime Minister and Cabinet

In 1721, ten years after the Treasury was placed in commission and the First Lord assumed the Crown's prerogative of appointment over

---

[2] Roseveare, *The Treasury* p. 129. Operating under the close direction of the First Lord, who if a commoner strengthened his control by holding office also as Chancellor of the Exchequer, the Treasury Board continued to work in this manner until the middle of the 19th century when its functions were taken over by its staff under the direction of the Chancellor of the Exchequer separate from the prime minister. The demise of the Treasury Board was the direct consequence of two developments: first, the development of a modern civil service; and, second, although the position of First Lord had been built into the post of prime minister on the basis of Treasury control and Treasury patronage, by the 1850's the prime minister was well enough established that it was no longer necessary for him personally to supervise the exercise of these powers.

his Treasury colleagues,[3] Robert Walpole received the Exchequer seals and gradually took on the role of the king's first minister. The growth of the party system, and the gradual elimination of the Crown as the central political influence, made possible the evolution of Walpole as the first prime minister known to the convention of the constitution. As First Lord of the Treasury and Chancellor of the Exchequer, Walpole had extensive financial sway over his colleagues and a "large patronage", which he put to use to build support for his position and to ensure loyalty in the swelling ranks of office holders.[4] At the end of the 18th century looking back on his time in government and more especially opposition, even Fox remarked that "It was impossible for the government of a great kingdom to go on, unless it had certain lucrative and honourable situations to bestow on its officers."[5] And in 1850 Peel, the first prime minister to function in constitutional circumstances more or less similar to our own, remarked simply that "the Prime Minister has the patronage of the Crown to exercise".[6] In short, given the political circumstances of the day, Treasury control and Treasury patronage made possible the development of the position of prime minister (and of political parties).

In the same period the institution known as the cabinet replaced the king's council as the principal deliberative forum of government.[7]

---

[3] This was a significant development for in later years it opened the way for the prime minister to recommend the appointment of all of his colleagues in the ministry. See Anson, *Law and Custom of the Constitution* vol. ii, pt. i, p. 190.

[4] Anson, *Law and Custom of the Constitution* vol. ii, pt. i, p. 191. Indeed, Walpole's use of royal patronage to influence elections led to renewed efforts to exclude office holders (other than ministers) from membership in the House of Commons. For discussion of the efforts to forbid office holders or "placemen" from membership of the Commons, see Alpheus Todd, *Parliamentary Government in England* (London, 1892) vol. i, pp. 242-248.

[5] See Parris, *Constitutional Bureaucracy* p. 29. Charles James Fox was the parliamentary opponent of the younger Pitt.

[6] See Jennings, *Cabinet Government* p. 140.

[7] The king's council was composed of a privileged group of members of the Privy Council known as cabinet councillors. The group usually included former holders of ministerial office, whom in theory the king wished to continue to consult, as well as the members of cabinet. Its complete supersession by the cabinet towards the end of the 18th century coincided with the decline of the king's participation in political activity.

The concept took root of a ministry consisting only of the heads of the great departments of state and other holders of ministerial office. Gradually, as the prime minister's powers of appointment over his colleagues increased, it became the practice for the ministry to meet in the cabinet at 10 Downing Street under the chairmanship of the prime minister.[8]

In effect, the motive power of the constitution was passing from the Crown to its advisers. The Crown was becoming associated more with the dignified than with the efficient parts of the constitution. The prime minister sought to concert the policies of his colleagues and ensure their solidarity before Parliament. The latter was often breached in the 18th century. Indeed, it was not until after the *Reform Act* of 1832 that extended the franchise and crystallized the party system, and the complete withdrawal of the Crown from politics following the Prince Consort's death in 1861, that collective responsibility was firmly established in the convention of the constitution.[9] Nonetheless, its origins in the 18th century are unmistakable, and its lengthy gestation paralleled the maturing of the role of prime minister as the principal architect of unity within the ministry. By the close of the 18th century, the cabinet was composed solely of those charged with the administration of the departments of the government (besides of few senior colleagues holding sinecure offices), and since the passage of the *Reform Act* in 1832 the ministry has regarded the loss

---

[8] Modern usage, which traces its origins to the 18th century, distinguished between the ministry and the cabinet. The ministry is a *term* applied to ministers holding office at the pleasure of the Crown, and individually responsible in law to the Crown and by convention to the House of Commons for their activities. The cabinet is a *place* provided by the prime minister to enable his colleagues informally to develop the collective responsibility of the ministry required by the convention of the constitution. In a word, the cabinet is the prime minister's cabinet and is the physical expression of collective responsibility. The ministry, on the other hand, summarizes the individual authority of its members.

[9] See A.J.P. Taylor, "Queen Victoria and the Constitution" *Essays in English History* (London, 1976) pp. 65-66.

of a major initiative by any of its members in the House as vote of want of confidence and cause for the ministry as a whole to resign.[10]

Conclusion

Collective responsibility is the cement of our system of government. Its three key elements are Treasury control and the allied convention that the government alone and as a single entity may ask the Commons to approve ways and means and vote supply, and the *de facto* powers of appointment over ministers and other holders of high office that are exercised by a prime minister that emanate from his historic role as the arbiter of Treasury control and patronage. These are the elements that make possible the cabinet, which exists to bring together the individual responsibilities of ministers so that they may be exercised by each minister in a manner that is acceptable to all ministers. It is evident that although collective responsibility unlike individual responsibility is conventional rather than legal, it is fashioned through means that may serve to make more effective the exercise of individual responsibility and which must influence accountability within the system.

[10] The first instance of a "clean sweep" of the ministry occurred in 1782 when Lord North resigned and all but one of his colleagues (the Lord Chancellor) went with him. Blake, *The Office of Prime Minister* p. 5.

IV

CANADIAN ADAPTATION AND PRACTICE

The Fabric of the Constitution

The *British North America Act*, enacted at Westminster in 1867, is Canada's basic constitutional document. The Act created Canada's Parliament and provided for an executive government in the Governor General exercising the powers of the Crown on the advice of the Privy Council. Although the Act says little else about the executive, it implies the then well established conventions of the British constitution requiring the Crown to act on "advice".

The Act presupposes, and its preamble makes clear, that as a constitutional document it must be taken in conjunction with the body of precedent and Common Law from which it itself emerged.[1] Accordingly, the *BNA Act* does not specify the responsibility of the ministry to Parliament, the office of Prime Minister or the powers of that office. The Act did, however, define the composition of Parliament, and in that it assumed that in the exercise of executive authority the Crown would be responsible to and dependent upon the approval of the Senate and the House of Commons. Indeed, not only did convention demand that the ministers answer to the House of Commons for the advice given the Crown, but the responsibility of the ministry before Parliament may be said to have been implicit in the Act. In these respects the *BNA Act* reflected most of the more

[1] The preamble reads in part: "Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia and New Brunswick have expressed their desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom.... And whereas on the Establishment of the Union by Authority of Parliament it is expedient, not only that the Constitution of the Legislative Authority in the Dominion be provided for, but also the Nature of the Executive Government therein be declared..." *The British North America Act* 1867, 30° & 31° Victoriae, cap. 3, 29 March 1867.

important conventions surrounding the individual responsibilities of ministers for their actions.[2]

The Act acknowledged in law the control of the House of Commons over taxing and spending. It also established in law that spending proposals could only be made by the Crown.[3] These essential aspects of the supply procedure indirectly introduced into the law an element of collective ministerial responsibility, which by the mid-19th century had begun to take a firm hold in the constitution through the convention that spending proposals must come from the government as a whole, and through the special unifying role that was the *raison d'être* for the Prime Minister and the emergence of the cabinet. Each of these conventional rules was to have an important influence on the development of responsibility in the constitution.

Although the Canadian constitution was provided for in the *BNA Act* and the constitutional practice and custom of Westminster's traditions and the body of English Common Law, Canada already had a body of constitutional experience upon which to draw, dating from the colonial period. The development of local self-government in Britain's settled colonial possessions during the middle part of the 19th century following the dismantling of the old and unrepresentative colonial system was marked by the establishment of miniature replicas of the Queen's government, which in the principal provinces of British North America, the Australian states, and New Zealand was reproduced in the form of a governor, executive council, and legislature.

---

[2] The *South Africa Act* of 1909 was more specific about the organization of the government taking the summary of constitutional developments further than the *BNA Act*. Section 14, in particular, refers to departments of government being headed by ministers, who shall be members of the Executive council.

[3] This provision had also appeared in the *Act of Union* of 1840 that created the Province of Canada.

Eventually these arrangements came fully to respect their origins in England's constitutional history, their underlying purpose being to carry forward the principle of constitutional responsibility for the exercise of power. More particularly, and after some struggle, the principle of ministerial responsibility became the centrepiece of these colonial arrangements, the members of the executive council being individually responsible to the legislature with the governor acting on "advice".

A colony was, nevertheless, not an independent state. The governor, although the representative of the constitutional Crown, was answerable to the Crown's advisers in Whitehall. In matters other than local government, or when doubts arose about the powers of a colonial administration to take specific actions, the governor might be required to act on the instructions of the Colonial Secretary at Whitehall rather than on the advice of his executive council. Direct intervention by Whitehall would, however, have been "at variance with the acknowledged principles of ministerial responsibility within the colony in all matters of local concern".[4] Although constitutional responsibility was achieved only after some struggle with colonial governors and Whitehall, once established respect for the principle had particular consequences for the role of colonial legislatures and later for the parliaments that were established when the former colonies achieved independence through dominion status.

The potential conflict between the governor's instructions from Whitehall and the advice of his executive council (and the consequent threat to the responsible exercise of power in the colony) was largely avoided by requiring executive councils to exercise the authority of the Crown through the legislature rather

---

[4] Alpheus Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies* 2nd edn., (London: Longmans, Green, 1894) p. 200. In British North America, more precisely in the provinces of Canada and Nova Scotia, ministerial responsibility was established in the 1840's during the decade following the Durham Report.

than by virtue of the prerogative, and through the related practice of disallowing colonial legislation. Ministerial responsibility *vis-à-vis* the legislature was in no way trammelled if a proposal of a minister was approved by the legislature, and the action of the legislature subsequently disallowed by the *Imperial Crown*. As Alpheus Todd has noted:

> The supremacy of the Crown over colonies which possess representative institutions, and have been further intrusted with privileges of local self-government by the incorporation into their political system of the principle of responsible government, is ordinarily exercised only in the appointment and control of the governor as an Imperial officer, and in the allowance or disallowance in certain cases of the enactments of the local legislature.[5]

This procedure for ensuring the constitutional responsibility of colonial ministers to colonial legislatures gave the latter a greater role in administrative and other matters than was enjoyed by Parliament at Westminster, where such arrangements were usually carried out on the authority of the royal prerogative without reference to Parliament.

The pattern established in the colonial period was followed after Canada achieved dominion status, and although disallowance by Whitehall of the Canadian Parliament's legislative proposals was for most practical purposes a dead letter after 1867, the tradition was preserved of calling upon Parliament to act in a wide variety of administrative matters including the organizational framework of the public service and the standards by which it is managed.

---

[5] Alpheus Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies* pp. 107-108.

The relationship between ministers is confederal in character. Each represents particular interests – departmental, regional, constituency, political, and so on. In the dignified constitution ministers are sworn to the Privy Council to advise the Governor General in the fulfillment of the Crown's duty to exercise the executive power.[8] In the efficient constitution ministers are appointed to office by the Prime Minister and they exercise their individual functions in concert with the functions of their colleagues, and do so through the instrument of the Prime Minister's cabinet. The confederacy of independent ministers is made workable through the convention of collective responsibility. The convention is reflected in the activities of each minister, and ministers who preside over the spending departments are assisted by colleagues, whose functions are principally co-ordinating in character. As might

---

ability of colleagues to exercise powers prudently. In a limited way the requirement had the effect of introducing into the law of the constitution the conventional political function of the cabinet in seeking to maintain collective responsibility. The effect was limited, however, because the formal collective decisions required were largely administrative in nature having to do with contracts, appointments, and other matters of similar interest. As Professor Mallory has noted, the need for such formal vetting of administrative decisions declined as patronage became a less prominent feature of government; see *The Structure of Canadian Government* (Toronto, 1971) p. 104. Today, legal responsibility devolving on ministers collectively through the Governor in Council is reserved for important matters in which the government wishes to demonstrate formally action or advice that has been sanctioned by all ministers. Apart from the public nature of an order or minute of the Council, this device enables the government to provide legal evidence that action has been taken by the government, which contrasts with the more usual situation in which a minister acts on his or her individual authority having where appropriate informally secured the approval of the cabinet. In such cases the action is the minister's, cabinet having played its political function of ensuring that the minister will be supported by his or her colleagues. Action by the Governor in Council is formal action taken by the government and can be proven legally by production of an Order in Council to a court of law. Action by a minister may be equally formal and can be proven in law, but the fact of cabinet approval does not indicate any formal sharing of the minister's personal responsibility. Nor because of cabinet confidence would it be desirable for evidence of cabinet decision to be used to indicate that the minister's action was in fact the action of the government.

[8] This provides one of the legal bases of the responsibility of ministers. The statutes that Parliament has enacted providing for their offices form the second legal basis for their responsibility. See above p. 4, footnote 3.

be expected, given the origins of collective responsibility in the system, principal among these co-ordinators are ministers who exercise special powers over matters of finance and, in the case of the Prime Minister, appointment to high office.[9]

The system faithfully reflects the evolution of constitutional responsibility stretching back to *Magna Carta* and beyond. Ministers, individually responsible for their expenditure of taxes are co-ordinated in these activities by colleagues whose function is to ensure the maintenance of solidarity within the ministry through the cultivation of collective responsibility among their colleagues.

Each minister's actions reflect the individual and collective responsibilities of the system that has been built up to ensure that they and their subordinates in the public service exercise power in a manner acceptable to a majority of the elected house of Parliament. Ministers are held accountable for the exercise of power by their colleagues internally and publicly each day in the House of Commons.[10] The accountability of ministers to Parliament is the cornerstone of our constitutional system and the essence of the historical precedents that require individuals personally to answer to the House of Commons for their use of power. The collective responsibility of ministers is also tested each day in the House, and this conventional need for unity imposes an additional discipline on ministers, requiring them to account internally to each other for the exercise of their individual authority.

Throughout the system of government individual responsibility is sharpened by the requirements of collective responsibility. Each level of the bureaucracy reflects the confederal nature of the system, which

---

[9] Co-ordinating ministers are also to be found in areas such as external and urban affairs, common services, and science and technology.

[10] A recent Prime Minister of England has described the trepidation with which ministers prepare for question period, which he refers to as the "high tribunal of the nation". Unlike the practice at Westminster, in Canada ministers do not receive notice of questions and must answer in the House every day rather than from time to time. See Sir Harold Wilson, *The Governance of Britain* (London, 1976) p. 133ff.

builds up through the bureaucratic hierarchy to the level of ministers. It is a process that seeks constantly to resolve conflicting interests arising from the independent powers that flow from each minister's individual authority.

In theory, ministers are independent members of the confederal system that they themselves constitute. In practice, their independence is constrained by the need to find accommodations with their colleagues. The system is, therefore, based on a collective leadership, whose constituent elements seek constantly to establish and maintain a state of equilibrium. Ministers are supported throughout by a public service, which must also seek constantly for a balance between the interests and powers of the confederacy that it serves. The resolution of conflict is a constant and necessary concern of ministers, and is fundamental to ensuring that ministers exercise the power of the state responsibly. Extreme views, or initiatives that ignore the responsibilities of others in the system, threaten its essential equilibrium.

Conclusion

Our system of government is not compartmentalized as between the government and Parliament. The executive is composed of Members of Parliament and is therefore not separate from Parliament. In order to provide sound government, ministers will endeavour to accommodate views based on differing responsibilities and interests, and to a large extent Parliament relies on the collective responsibility of the ministry to ensure that the responsibility of each minister is being exercised fairly and effectively. Indeed, the tension inherent in the search for equilibrium among differing functions and interests within the confederacy of ministers is essential to collective government by ministers, and without it Parliament would not have confidence in the government. As was noted earlier, Parliament historically has relied in part on the ministry itself to ensure responsible government. It expects ministers to answer for the way they discharge their duties, but Parliament does not itself seek to order the day to day affairs of government. This reliance on internal self-discipline is made possible by collective responsibility, and as the tasks of government grow more complex, the inter-reliance of ministers increases, providing additional checks on the exercise of the power vested in each.

V

THE FORGING OF CONSENSUS

Introduction

The confederal nature of the system requires that the resolution of conflict take place throughout the system at all its levels. As noted earlier, this process is assisted by ministers with special financial and policy co-ordinating functions, and they in turn are supported by bodies of officials organized in what are known as the central agencies.[1] In addition, specialized policy areas and the provision of services common to the needs of ministers collectively are organized under the direction of special ministers who are also supported by bodies of officials.[2] The officials of these departments and agencies play an important role in assisting other departments to co-ordinate the initiatives that flow from the program (i.e. spending) functions of their ministers. The central agencies, in particular, play a key role in a network of interdepartmental committees that endeavours to co-ordinate the differing functions of ministers involved in particular complex initiatives.

The Cabinet and its Secretariat

The cabinet is the essential forum for the creation of consensus among ministers. It is uniquely the Prime Minister's; he provides it to his colleagues as a forum within which he may lead them to agreement on particular matters that each will be prepared publicly to defend.[3]

---

1 Principally the Cabinet Secretariat in the Privy Council Office, the Treasury Board's Secretariat, the Federal-Provincial Relations Office, and the departments of Finance and External Affairs. The Public Service Commission is an independent body, and although not so strictly a part of the government's machinery it plays an important role in providing skilled resources and training essential to the fulfillment of the government's programs.

2 The Ministries of State and departments such as Supply and Services and Public Works.

3 See above, p. 26, footnote 8. Sir Robert Borden said of the misnamed Imperial War Cabinet that it was a "Cabinet without collective responsibility and therefore without a Prime Minister". See Anson, *Law and Custom of the Constitution* vol. ii, pt. 1, p. 150.

The cabinet is the mainspring of modern ministerial government. It is essentially a *political* mechanism, and as such it remains an informal body even though its "decisions" are authoritative. Generally speaking, these "decisions" complete the process of consensus-making whereby (in the formula of its recorded decisions) "the cabinet agrees" with the proposals of ministers to exercise their individual responsibilities in some particular way. Ministers do not ask the cabinet to agree to each initiative they take deriving from their individual responsibilities, but only those that have political importance: i.e. those items likely to involve the collective responsibility of the ministry, requiring all ministers to stand behind the initiative of one or some of its members. The cabinet's historic role has been and is principally political in the sense described. In relatively recent times, however, the cabinet has also assumed a central role in the co-ordination of initiatives that require the *administrative* action of two or more departments. It is a matter of observation that these *political* and *administrative* co-ordinating roles of the cabinet have become enmeshed during the last two decades as a consequence of the growing complexity of the cabinet's business and the elaboration of the support services provided by its secretariat.[4]

The cabinet is served by its secretariat located in the Privy Council Office, which is responsible to the Prime Minister.[5] At the direction of the Prime Minister, the Privy Council Office provides the cabinet's secretariat, and on behalf of the Prime Minister it organizes the cabinet's committee system and support services.[6]

---

[4] See below pp. 61-64.

[5] Order in Council, P.C. 1962-240, 22 February 1962.

[6] The secretariat was formed in 1940 when Arnold Heeney succeeded to the post of Clerk of the Privy Council and was (by the same instrument - P.C. 1121, 25 March 1940) appointed Secretary to the Cabinet. Prior to 1940 the Privy Council Office had been concerned solely with the formal work of the Council – the preparation of draft submissions for orders and minutes. The modern Privy Council Office is the responsibility of the Prime Minister. Until 1957 the Prime Minister always held a ministerial portfolio. In the early days it had been Justice and occasionally other offices (from 1912 to 1946 the Prime Minister was *ex officio* Secretary of State of External Affairs), but later the Prime Minister satisfied the conventional need (see below*) to hold formal office by assuming the Presidency of the Council. It happened that in 1940, Mr. King was both Prime Minister and President of the

The essential function of the cabinet's secretariat and other officials in the Privy Council Office, all of whom answer to the Prime Minister, is to assist the Prime Minister in establishing the equilibrium essential to the system. The Secretary to the Cabinet and his or her officers co-ordinate the initiatives of ministers' departments, ensuring informally as well as through an extensive system of interdepartmental committees that interdepartmental consultation takes place, to the extent possible disputes are resolved, and that remaining issues are clearly identified for discussion among ministers.

Privy Council, and the Clerk of the Council was responsible to him. Since the cabinet is the Prime Minister's cabinet, it was natural that the Prime Minister be responsible for the organization of its secretariat and this was accomplished through the device of Arnold Heeney's double-barrelled appointment. Since then the positions of Clerk and Secretary have been combined. When Mr. Pearson decided (as for a brief period before him had Mr. St. Laurent) to use the Presidency of the Council to attract senior colleagues without burdening them with departmental duties, and later Mr. Trudeau decided to devolve the leadership of the House on a separate minister, the Prime Minister gave up the Presidency of the Council but he kept the Privy Council Office. The office is not, therefore, a responsibility of the President of the Privy Council and there is not formal relationship between them.

* The *Salaries Act* provides a separate salary for the "Member of the Queen's Privy Council holding the recognized position of First Minister". The original intent of this provision was to provide a higher salary for the Prime Minister than he would otherwise receive as the minister holding one of the other portfolios set out in the *Salaries Act*, such as Justice or the Presidency of the Council.

The original *Salaries Act* of 1868 made no provision for the Prime Minister, and it was only in 1873 that provision was made to enable the "First Minister" to receive "in addition" to his regular ministerial salary the sum of $1,000. But an amendment passed in 1920 provided a completely separate salary for the "First Minister". This provision established in law the distinct nature of the Prime Minister's office. Nonetheless, for many years it had the effect of merely ensuring that the Prime Minister would be remunerated as "First Minister" rather than according to whatever ministerial portfolio he happened to hold. It was not, however, until the last few months of Mr. St-Laurent's administration that full advantage was taken of the statutory base provided in 1920 and the Prime Minister served without holding a separate ministerial portfolio.

The Privy Council Office also supports the Prime Minister in the exercise of the other means that he uses to provide leadership and promote consensus in the system, including efforts to develop in consultation with his colleagues the general thrust of the government's program, the appointment of deputy ministers and other senior officials, and the general organization of the machinery of the government and relationships among its key elements, including the arbitration of jurisdictional disputes between ministers.

In all of this the Privy Council Office seeks to facilitate and assist rather than to create and direct. The office must respect the confederal nature of the system in which power flows from ministers. Its roles are to co-ordinate the exercise of power and to assist the Prime Minister in leading his colleagues to establish the general orientation of the government. These are powerful roles. But the office, like its master, exists primarily to promote consensus by maintaining the equilibrium among ministers, and this *raison d'être* remains valid so long as neither the secretariat nor departments lose sight of the essential differences in their respective roles, the one co-ordinating and the others initiating.

The Treasury Board and its Secretariat

The Treasury Board, a committee of the cabinet, is a second essential mechanism devoted to assisting ministers in the exercise of their collective responsibilities.[7] For the historical reasons set out earlier, finance was an essential part of the establishment of the office of the Prime Minister, and the Treasury Board exercises on the Prime Minister's behalf the latter's unifying functions of financial control.

Put simply, the Treasury Board is a mechanism that the ministry has imposed on itself for the preparation and reconciliation of estimates. It was established on the Prime Minister's recommendation at

---

[7] The Treasury Board is formally a committee of the Privy Council. As such it disposes of a wide variety of business deriving from its statutory responsibilities. It operates, however, as a committee of the cabinet, and it is the cabinet that has the last word. See below, footnote 9.

confederation and provided with a statutory base two years later.[8] Until the *Financial Administration Act* was set in place in 1951, the Treasury Board conducted all of its business subject to the formal approval of the Governor in Council, and the cabinet continues to insist on its right to approve the estimates framed by the Treasury Board within the parameters set by the cabinet and to hear appeals by ministers against particular decisions of the Treasury Board.[9]

---

[8] See *An Act Respecting the Department of Finance* 32°-33° Victoriae, Cap. iv. The Act stated that the Board "shall act as a committee of the Queen's Privy Council for Canada, on all matters relating to Finance, Revenue and Expenditure, or Public Accounts, which may be referred to it by the Council, and shall have power to require from any public department, board or officer, or other person or party bound by law to furnish the same to the Government, any account, return, statement, document, or information which the Board may deem requisite for the due performance of its duties."

[9] The Governor in Council is a formal mechanism for authorizing action by the Crown as distinct from action by ministers on behalf of the Crown. Formally it consists of the Governor General *acting* on the advice of the Committee of the Privy Council, which has the same membership as the cabinet. It is, however, distinct from the cabinet, which is both informal and cannot in legal terms authorize action in the system. Put simply the cabinet determines the policy of the government, and that policy is effected either by a minister or by the Crown. If the latter, the Crown in order to take action usually must be authorized to do so by the Governor in Council. Although until 1951 the Treasury Board conducted all of its business subject to the approval of the Governor in Council, the Treasury Board was not originally constituted as a committee of the Privy Council. The Minute of the Council of 2 July 1867 recommended that a "Board of treasury be constituted with such powers and duties as may from time to time be assigned to it by Your Excellency in Council". Thus at the outset the Board had the potential to *act* rather than advise, and it was only when the Board was provided with a statutory base that it was constituted as a committee of the Privy Council, sharing the *advisory* functions of its parent body. Accordingly, from 1869 until 1951 the Board advised and the Governor in Council acted. In 1951 the *Financial Administration Act* authorized the Board to act for the Governor in Council in order to reduce the flow of formal paper through the Council. The Board remained, however, a committee of the Privy Council, even though unlike the latter it exercised executive functions. (To draw the parallel it should be noted that although the Special Committee of the Council acts for the Committee of the Privy Council in approving draft submissions to Council, the special committee does not itself take action, which may be said to occur when draft orders are approved by the Governor General, thereby fulfilling the legal requirement for action by the Governor in Council.) The reasons for this anomaly may be found among the Prime Minister's prerogative powers, because as a committee of Council

The original Treasury Board was chaired by the Minister of Finance, and consisted "for the present" of the Minister of Customs, the Minister of Inland Revenue, and the Receiver General.[10] The activities of the Treasury Board were supported by the department of Finance, which placed the Minister of Finance in a position similar to that of his British counterpart, the Chancellor of the Exchequer. The Minister of Finance was required, therefore, to work closely with the Prime Minister in fulfilling the basic duty of the Board ministers to reconcile conflicting demands for money from their cabinet colleagues.[11]

Until 1947, the Deputy Minister of Finance was also the Secretary of the Treasury Board, and it was largely his function to ensure that consolidated estimates were prepared. In this respect, our history paralleled developments in Whitehall where at about the same time (1860's) the functions of the Treasury commissioners were being taken over by the Chancellor of the Exchequer and his officials, permitting the Treasury Board to fall into disuse.[12] Over time, however, we were to move in the opposite direction from the British. The role of the Treasury Board ministers was strengthened, ultimately separating the Board's secretariat from the department of Finance and providing the Board with a chairman (the President) separate from the Minister

---

the Treasury Board's actions remain subject to the intervention of the Prime Minister. Had the Board been given executive authority and not remained a committee of Council, its chairman would in theory be able to exercise the authority of the Board without reference to the Prime Minister. This evidence of the Prime Minister's power in matters of finance illustrates the importance of finance to the solidarity of the ministry and the origins of the Prime Minister in using financial authority to help forge consensus among his colleagues.

[10] Minute of the Privy Council, approved 2 July 1867. *Privy Council Minute Books*. Public Archives of Canada.

[11] See Norman Ward, *The Public Purse* (Toronto, 1951) p. 233.

[12] Anson notes "As the Treasury Board has diminished, so the Chancellor of the Exchequer has risen in importance. At the present time he is in fact a Finance Minister, with most important duties, and the Board of which he is a member consists of persons whose duties are unconnected with the work of the Treasury, the chief of them being the Prime Minister". *Law and Custom of the Constitution* vol. ii, pt. i, p. 192. Also see above pp. 23-24.

of Finance. These changes spanned 100 years of our constitutional development.

Financial control exercised by ministers collectively through the Treasury Board opened the way for the establishment of management and other administrative standards on a central basis. From the outset, the Minister of Finance through the Treasury Board assumed certain *de facto* powers that affected the management of individual departments. The Treasury Board, responsible for reconciling estimates, was in theory also concerned that the unity of the ministry not be made vulnerable in Parliament through the exposure of corrupt or inefficient practices in departments. As noted earlier, this function was well established in the 18th century Treasury in England, which was looked to by Parliament to provide assurance that such practices were vigorously safeguarded against. The *Finance Act* of 1869 set out clearly the powers of the Treasury Board with respect to matters of finance and expenditure, and by implication of management. These responsibilities have since been elaborated in a series of important Acts designed to improve the standards of resource management and to eliminate careless, wasteful, and corrupt practices. Each of these successive Acts has sought to strengthen the Treasury Board's ability to provide a framework for the management of the public service that will reassure Parliament that the service is being managed efficiently.

The Treasury Board's management functions had been fulfilled somewhat haphazardly over the years prior to the formation of Mr. Bennett's administration in 1930.[13] Estimates had been reconciled, and corrupt practices eliminated. Not much had been done, however, to standardize financial expenditure and accounting systems, and overspending of votes and other unauthorized expenditure was not uncommon. Parliament, more particularly the Public Accounts

[13] In fact, most of its function had been fulfilled by the Minister of Finance. Sir George Murray, a former Permanent Secretary of the Treasury at Whitehall, who had been commissioned in 1912 to report on the organization of the government, recommended that the Board should be abolished and its duties carried out by the Minister of Finance. See Sir George Murray, *Report on the Organization of the Public Service of Canada* (Ottawa, 1912) sessional paper 57a, p. 9.

Committee, had shown little interest in improving the system.[14] Mr. Bennett, who was also Minister of Finance, was disconcerted to discover that owing to widely differing standards and systems of accounting he could not determine the financial position of the government.

These circumstances precipitated the *Consolidated Revenue and Audit Act* of 1931, which imposed a highly centralized system for authorizing expenditure and a standardized accounting system. The Act created the subordinate position within the department of Finance of Comptroller of the Treasury. This officer was provided with a staff of *accounting officers* stationed in each department.[15] The Comptroller and his staff, responsible to the Minister of Finance, were responsible for authorizing each expenditure made under the authority of a particular minister.[16]

The Bennett reforms ushered in a period of highly centralized financial control that spanned the succeeding 35 years. They were occasioned by hard times and stringent economies, but they also reflected a chronic weakness in departmental financial systems due to the absence of uniform systems for expenditure and accounting. The reforms were, however, somewhat repugnant to the principles of

---

[14] Norman Ward has noted that it was not until the late, 'forties that the Public Accounts Committee "had finally shaken off its antique obsession with scandal"; *The Public Purse* p. 216.

[15] *An Act to amend the Consolidated Revenue and Audit Act*, section 36. 21-22 George V, ch. 27. It is interesting that this section was not retained in the *Financial Administration Act* of 1951.

[16] For an excellent description of the Bennett reforms, see Norman Ward, *The Public Purse* pp. 167-172. Professor Ward notes that the role of the Comptroller's officers as accounting officers was substantially the same as the role of permanent secretaries as accounting officers in Whitehall, except for the crucial difference that in Whitehall they were – and still are – generally responsible to the minister under whose authority the expenditure was made, even though they were specifically accountable to the Treasury for financial matters. See below pp. 75-77.

responsibility in the system.[17] As times improved, as government activity grew, and as ministers increasingly exercised their program authority, the appropriateness of this centralized system was called into question. The Glassco Royal Commission's theme of "let the managers manage" precipitated amendments to the *Financial Administration Act* in 1966 that set in place the organizational and financial relationship that currently exists between the Treasury Board and ministers in their departments. Summarizing the developments that had occurred since 1931, the Commissioners noted:

> By divesting departments of the authority essential to the effective management of their own affairs, the system tended to weaken their sense of responsibility. Each new evidence of irresponsibility within departments seemed to confirm the wisdom of existing controls and to suggest the need for more.[18]

The Commission argued in effect for a reassertion of ministerial authority. It proposed the separation of the Treasury Board's secretariat from the department of Finance placing it under the leadership of a secretary with the rank and status of a deputy minister, the appointment of a separate minister to preside over the Board, and the substitution of management leadership and Treasury Board prescribed standards for the control functions exercised by the Comptroller of the Treasury.[19] These recommendations were incorporated in the 1967 amendments of the *Financial Administration Act*, which reinforced the

---

[17] The drafters of the 1931 amendments were obviously sensitive to criticism on this score: section 31 contradicted the consequence of the Act as a whole in stating that "No provision of this Act shall be construed to limit the responsibility of ministers, deputy ministers, departmental officers or other persons charged with the administration of grants of Parliament." 21-22 Geo. V, ch. 27.

[18] *Royal Commission on Government Organization* (Ottawa, 1962) vol. i, p. 44.

[19] *Royal Commission on Government Organization* vol. i, pp. 55-56. In fact the Commission proposed that the Secretariat be transferred to the Privy Council Office, thereby emphasizing the Treasury Board's *de facto* role as a committee of the cabinet stressing the Prime Minister's primordial concern with finance. The recommendation was resisted because it would have distorted the service role of the cabinet secretariat, because the concentration of so much authority in a single central agency would have unbalanced the relationship between departments and central agencies, and because the equilibrium among central agencies is itself essential to the well-being of the system as a whole.

role of the Treasury Board in setting management standards for the public service.

The system presided over by the Comptroller of the Treasury between 1931 and 1967 operated to the detriment of ministerial responsibility with adverse consequences for the exercise of constitutional responsibility and (as evidence of this) for the flexibility and responsiveness of government. During this period the idea of accountability disappeared and was replaced by the system of controls criticized by the Glassco Royal Commission. The post-Glassco reforms initiated a trend away from a highly centralized system based on controls and a move towards greater freedom for the exercise of ministerial autonomy, and since 1967 the Treasury Board and its secretariat have sought to elaborate a role more appropriate to the needs of ministerial government.

The Public Service Commission

A discussion of collective institutions (i.e. central agencies) must include reference to the Public Service Commission. Unlike the cabinet and the Treasury Board and their supporting organizations, the Commission is neither of the ministry nor is it its agent. The Commission is a strange hybrid.[20] The Treasury Board exists in part to ensure probity in the use of financial resources because lack of probity will undermine confidence in ministers. The Commission, in carrying out its role to ensure probity in appointments, fulfills an important function in preventing abuses that could *inter alia* undermine confidence in ministers. Although the consequences for collective responsibility flowing from the activities of the Board and the Commission are similar, the obligations of the Commission are to Parliament rather than to the ministry. In the wider context of parliamentary control of resources, this similarity illustrates the interest held in common by Parliament and the ministry to ensure sound personnel and financial management in the public service.

---

[20] For a summary of the events leading to the establishment of the Commission in 1908 and its subsequent relations with deputy ministers and the Treasury Board, see J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service* (Toronto, 1973) pp. 263-286.

In setting standards of selection and promoting the concept of a unified public service with careers spanning the entire range of federal activity, the Commission endeavours to provide ministers and their deputies with the best human resources available. In fulfilling its duty to ensure merit in appointment, the Commission safeguards ministers from the politically damaging effects of patronage. The advantages of a unified public service could, however, become disadvantageous if the service took on objectives separate and distinct from those of the individual ministers whom its members serve. In pursuing the objective of a unified professional public service, the Commission plays a difficult role that must neither centralize nor balkanize the service. Indeed, as with the central agencies proper, the Commission must guard against the evils of attempting too much or doing too little.

Conclusion

The central agencies play, therefore, an essential role in the successful functioning of ministerial government. They enable the confederacy to work. They pull the system together, synthesizing and co-ordinating, occasionally leading. When necessary, and this is particularly true of the special policy functions of the departments of Finance and External Affairs, they give direction in the development of matters of general concern to all ministers.[21]

As has been noted, however, the distinction between serving the collective need without damaging the individual has not always been observed or even recognized, and this has been particularly true in the financial area. Indeed, it is probable that the absence of adequate financial accountability in the system stems from the long period of highly centralized management control experienced between 1931 and 1967. During those years central control displaced the need for financial accountability. At the same time the functions of government

[21] Examples that come readily to mind are the role of the Minister of Finance in determining the appropriate level of government spending within the context of the national economy, and that of the Secretary of State for External Affairs in setting the political framework within which his or her colleagues will operate in their international dealings.

were growing. In consequence when central financial control was eased the system had forgotten the importance of accountability and had become too used to looking for central direction, which is a phenomenon that has remained in the system and accounts in part for the uncertain relationship that is current between departments and central agencies.[22]

Nonetheless, successfully worked, the mechanisms for collective responsibility make possible the effective exercise of individual responsibility, and the degree of success achieved by "central agencies" determines in large measure whether ministers are able to provide successful government based on the effective exercise of their authority.

[22] Examples of this are seen in the failure of many departments to distinguish between directives and guidelines issued by central agencies, and in the tendency to urge operational roles on these organizations.

VI

MINISTERS AND THEIR DEPARTMENTS

The Minister

The legislative bases for the departments of government make explicit the individual responsibility of the ministers who preside over them, and as has been noted, provide one of the legal bases of the minister's responsibility. The way in which ministers fulfill their responsibilities and are called to account for the exercise of their statutory authority is subject to practice and convention. All departmental acts provide for the formal appointment of the minister by the Crown (informally on the advice of the Prime Minister), set out the powers, duties, and functions for which the minister will be responsible, and give him or her the management and direction (control and supervision) of the financial and public service resources deployed in the department.[1] These statutory provisions are given life through the conventions of the constitution, which determine at any given time the way in which ministers fulfill their respective roles and the circumstances of their answerability to Parliament for their actions, and offer further safeguards through the conventional responsibility of ministers collectively.

The individual responsibility of the minister requires that he or she be personally responsible for the activities carried out under his or her authority. This concept is fundamental to the long struggle to impose responsibility on the exercise of power. Parliament has insisted that ministers be directly accountable to it by being part of it. Ministers are, therefore, assailable on a daily basis for their actions and those of their officials. The traditions of civil service anonymity built up in England during the later part of the 19th century, and the creation in Canada of the Civil Service Commission in 1908 to ensure that public servants would be non-partisan, reinforced this principle.

---

[1] In theory, ministers may be said to have the "management and direction" of their departments for which purpose they have the "control and supervision" of the public service resources deployed within it. In practice, however, the phrases are used interchangeably in the statutes, which support neither this nor any other distinction.

Officials are disqualified from membership in the House of Commons and accordingly may not be held constitutionally responsible by the House. It is worth noting that it was not until the close of the 18th century in England that individuals whom we would recognize as permanent officials were barred from Parliament.[2] Indeed, not until this happened was it possible to identify the beginnings of a civil (as distinct from political) service. It is also worth noting that the exclusion of officials from the House and hence from constitutional responsibility for their actions was accompanied by organizational change that had the effect of concentrating the civil service in departments, each presided over by a minister who could be held personally responsible for the actions of his or her officials. This development was marked in the early to middle part of the 19th century by the substitution of the personal responsibility of a minister for the "indefinable and irresponsible authority of boards".[3]

The subordinate quality of officials as distinct from the responsible estate of a minister is most clearly seen in the two types of boards and commissions that survived these changes. First, there are those such as our Treasury Board that consist solely of ministers. Second, there are boards, such as our Defence Council and the Admiralty Board in England (both now defunct), presided over by a minister personally and solely responsible for the activities of the board whose other members are officials, advising rather than deciding.[4]

As the number of officials increased, the importance of ministerial responsibility grew proportionately. Today more than ever the actions

---

[2] Parris, *Constitutional Bureaucracy* p. 34. The membership of these "officials" indicated that the part of the *Act of Settlement* of 1701 that barred office holders from the House of Commons was a dead letter.

[3] Birch, *Representative and Responsible Government* p. 141.

[4] When the Board of Admiralty was reconstituted in the 1860's the ministerial responsibility of the First Lord was made explicit, he being empowered to decide "without reference to any vote or equality which may exist under the present board system". Parris, *Constitutional Bureaucracy* p. 93. These comments do not, of course, apply to boards and commissions that have been separated from the purview of ministerial responsibility because they fulfill regulatory, quasi-judicial, or related functions.

of civil (or as we now call them public) servants are numerous and often far-reaching in their effect, and the presence of a minister charged with responsibility personally to answer for their actions is essential if constitutional responsibility is to be maintained.[5]

The principles of responsibility, the concentration of the Crown's power in the hands of ministers, the subjection of ministerial power to parliamentary control, and the limited capacity of Parliament itself to assure the justice of official actions, reinforce the responsibility of ministers, requiring them to be in a position to assure the House that they are exercising power responsibly. The constitutional responsibility of ministers is clear, but their ability to speak confidently of the actions of their officials is a matter for constant attention. It is in this context, and in the light of the history and implications of the constitutional manifestations of responsibility in parliamentary and cabinet government, that the accountability of officials must be considered.

The Deputy Minister

Deputy ministers have duties that reflect the nature of cabinet government. They are the most senior official of their respective ministers, to whom they are responsible. They may, by delegation, exercise virtually all of their minister's powers. The deputy's responsibility to his or her minister reflects the individual and collective responsibilities of the latter, and, because of the significance of the minister's collective responsibility, the deputy also has certain obligations to the Prime Minister and (through the minister) to the ministry as a whole.

The roles of deputy ministers are complex, but they must ultimately unravel to support the responsibilities of ministers, and, as with

---

[5] Sir William Harcourt, a 19th century British Chancellor of the Exchequer, described this relationship as between ministers and officials more tersely: "The value of the political heads of departments is to tell the permanent officials what the public will not stand." A.G. Gardiner, *The Life of Sir William Harcourt* (New York, n.d.) vol. ii, p. 587.

ministers, the roles of deputies that reflect the individual responsibilities of ministers form the bedrock of responsibility and hence accountability in the system. But the system would be unstable without the collective responsibility necessary to cabinet solidarity, and the deputy must also play a role in and be affected by means that are used to ensure the maintenance of collective responsibility among ministers.

The individual and collective responsibilities inherent in cabinet government create a system that operates through a series of countervailing forces. Balancing the individual responsibilities of ministers encourages consensus and forms the basis of stable ministerial government. The deputy minister, like the minister, faces and must find ways of resolving potential conflicts between the minister's individual responsibility and the obligation to support the collective wishes of his or her colleagues.

In order for deputies to fulfill their roles in a responsible manner and to be held accountable for their performance, it is necessary that deputies understand their role in government and the duties that devolve upon them by virtue of the individual and collective responsibilities of their ministers. Deputies must also have access to means of resolving apparent conflicts between countervailing responsibilities and loyalties within the ministry so that they can function effectively as policy advisers and administrators for their ministers individually, and in doing so contribute to the solidarity of the ministry.[6] They must, in short, understand how responsibility in the constitution affects them.

---

[6] The cabinet is an instrument that provides ministers with such means for the resolution of matters of common interest to them. Deputies (and to a degree ministers) rely in part on senior interdepartmental committees for this purpose, and central agencies have a particular responsibility to use these committees and other means (such as encouraging deputies to consult bilaterally with their opposites in charge of the central agencies) to assist deputies in solving multi-jurisdictional problems.

The Deputy and the Minister's Individual Responsibility

Deputies, like their ministers, are provided with a statutory base for their appointment in the departmental statutes. Unlike their ministers they are appointed formally not by the Crown, but by the Crown on the advice of the ministry as a whole. This provision perpetuates the conventional control of the Prime Minister over senior public offices. It also indicates something of the broader role that deputies play *vis-à-vis* the ministry as a whole.

Although departmental statutes are silent on the subject, the *Interpretation Act* is clear that the deputy may exercise the power of a (i.e. his or her) "minister of the Crown to do an act or thing" except "to exercise any authority...to make a regulation".[7] This statutory interpretation makes explicit the legal accountability of deputies to their ministers that is implicit in the departmental statutes.[8]

Accordingly, with the authority of the minister, the deputy may exercise the powers of the minister set out in the departmental Act and by extension in the other Acts for which the minister is responsible. The deputy also fulfills the minister's obligation to manage and direct the department and has the control and supervision of the financial, personnel, and other resources at its disposal.[9]

---

[7] *Revised Statutes of Canada* (Ottawa, 1970) vol. iv, c. 1-23. Nor may a deputy substitute for his or her minister in the latter's role as spokesperson in the House of Commons.

[8] The congruence between what is explicit in statute law and what is implicit in the law and custom of the constitution is worth noting because it is not always the case. Custom is composed of practice whereas law may set a precedent, and in administrative matters our system usually prefers to let precedent evolve into practice before thought is given to casting into law the practices that have prevailed as a matter of custom. In administrative matters the law of the constitution usually evolves in this cautious manner, but not always, and sometimes precedent established at a given moment as a matter of law is at variance with the custom that has evolved through long-standing practice.

[9] In practice, however, the deputy does not sign Treasury Board submissions involving new money or matters of policy. By custom and as a matter of policy these must be signed personally by the minister, which provides another manifestation of the practical exercise of his or her individual responsibilities. See *Treasury Board Circular* 1968-71, 18 September 1968.

The duties of the minister are set out in the statutes and are usually very general in character, leaving it to the minister to propose specific means of fulfilling them; these are then presented to Parliament in the estimates for its approval. If the minister wishes to seek an appropriation for a program whose provision is not covered in the general duties set out in the departmental Act, it is usually necessary for the minister to seek the necessary authority through legislation. Normally, however, the duties described in the minister's acts cover a wide variety of functions, ranging from policy formulation and program development to program implementation and departmental administration. These functions, whether policy, program, or administration, may be devolved upon the minister's senior permanent adviser in the latter's quality as the minister's deputy.[10]

In 1929, during his testimony before the Tomlin Commission on the civil service in England, Sir Warren Fisher, who was then Permanent Secretary of the Treasury, head of the service, and a vigorous opponent of the concentration of authority in central agencies, at the expense of departmental autonomy and ministerial responsibility, summed up the role of a deputy minister and the nature of delegation between a minister and the permanent head of the department with the observation that the permanent head "is not (except by accident) a specialist in anything, but rather the general adviser of the minister, the general manager and controller under the minister, with the *ultimate* responsibility to the minister for *all* the activities of the department (and of its officials)".[11]

---

[10] There are certain exceptions to the rule that deputies act as agents of their ministers. Sections 24, 25 and 27 of the *Financial Administration Act* place certain financial duties directly in the hands of deputies, and section 7 of the same Act empowers the Treasury Board to delegate to deputies any of its powers and functions having to do with personnel management. Section 6 of the *Public Service Employment Act* gives similar powers of delegation to the Public Service Commission. These are significant exceptions that emphasize the special management responsibilities of deputies. There are also certain other acts that confer directly on deputies (and for that matter other officials) powers that are thought undesirable for ministers to be required to exercise.

[11] See Jennings, *Cabinet Government* p. 96. This was an accurate statement of the deputy's responsibility in a ministerial system and therefore significant coming from the Treasury with its centralizing tendencies. Fisher had sharply reminded the Commissioners that he was not by background a "Treasury man": see Roseveare, *The Treasury* p. 253.

The Deputy and the Minister's Collective Responsibility – Policy

The deputy's relationship with his or her particular minister does not stop with the latter's purely individual responsibilities. Through the minister's collective responsibility, the deputy minister has a direct and well-established link between the office he or she holds and the ministry as a whole.

It was noted earlier that as the Crown retreated from active political involvement, and as monarchical government was effectively replaced by ministerial government, it became necessary to find means of stabilizing the provision of a form of government that was based on the collective views and leadership of a group of individuals. The position of Prime Minister and the institution known as the cabinet (and later its structured system of committees and secretariats) emerged as a means of providing such stability. The Prime Minister built his position from the application of his powers over government finance from which (loosely speaking) flowed his ability to control appointments to high office. Control of finance and high office introduced stability to ministerial government, and made possible the evolution of collective responsibility over a 150 year period in the 18th and 19th centuries. The exercise of these powers remains the basis of stable government in the system.

The system depends upon the Prime Minister's ability to promote consensus among his colleagues in two principal areas: the policy of the government, and the management of the financial and hence personnel resources provided by Parliament annually for carrying out that policy. Policy and administration are not, however, mutually exclusive processes. They should be reliant on each other, and the deputy minister plays an important role in ensuring that they are.

The Prime Minister exercises a variety of informal powers most of which are directed to ensuring the solidarity of the ministry. His powers of appointment over ministers and deputies are particularly important and are of principal concern for our purposes. They should, however, be considered with reference to the Prime Minister's duty to

promote consensus among his colleagues, for which purpose he provides them with the cabinet, endeavours to set the tone of government and its broad lines of policy, organizes the general structure of government, arbitrates disputes among ministers, and (with or without consulting some or all his colleagues) determines when to seek a dissolution of Parliament.[12] The exercise of these prerogatives enable the Prime Minister to promote the solidarity of the ministry and his leadership of the government, and the appointment of ministers and deputies should be seen in this context. Deputy ministers are, of course, responsible to their respective ministers, but their appointment by the Prime Minister reinforces their commitment to ensure the successful functioning of ministerial government.

The tone of government may be set by the Prime Minister and the cabinet, but most of the policies of the government flow from the exercise of the individual responsibilities of ministers. With rare exceptions these policies are initiated by ministers and their deputies, co-ordinated at the official level through a network of interdepartmental committees and by other means, discussed by ministers and deputies in committees of the cabinet, finally resolved by ministers themselves in the cabinet, and given effect through the exercise of the individual responsibilities of the minister or ministers involved. The intimate way in which deputies interrelate with ministers on matters of policy illustrates one means by which deputies support the collective responsibilities of ministers.

---

[12] See Jennings, *Cabinet Government* ch. viii, esp. pp. 153-154. In a departure from custom, Sir Charles Tupper in 1896 sought to impress his authority on his colleagues by having Council adopt a minute enumerating the powers of his office. In brief, the minute stated that the Prime Minister called meetings of the cabinet, recommended the dissolution and convocation of Parliament, and the appointment of Privy Councillors, ministers, deputy ministers, lieutenant governors, provincial administrators, chief justices of all courts, the Speaker of the Senate, senators, membership of the Treasury Board and cabinet committees, and parliamentary appointments in the gift of the Crown. The minute also made the interesting assertion that whereas a minister could not make a recommendation affecting the discipline of a colleague, the Prime Minister could make recommendations in any department (Minute of the Privy Council, 12 May 1896). The minute was reissued substantially unaltered by Messrs. Laurier, Meighen, Bennett, and King. Although not reissued since, it is now regarded as conventionally established. See also Mallory, *The Structure of Canadian Government* pp. 87-88.

The individual responsibility of a minister is virtually always exercised in relation to the individual responsibilities of one or more of his or her colleagues. This is particularly true as government activity has grown and programs have become more complex and interdependent. The function of providing necessary co-ordination usually falls to the deputy and his or her officers, and in carrying it through they find themselves sharing their minister's concern that particular initiatives will be supported administratively by colleagues whose co-operation is essential to success.[13] This administrative co-ordination (referred to earlier in the context of the interaction between officials in support of the responsibilities of ministers in our confederal system) has become increasingly complex since the Second World War. The need to coordinate the responsibilities of several ministers in order to take particular initiatives is now the rule rather than the exception, and this is reflected in the growth of the co-ordinating functions of the cabinet.

Although strictly an unofficial and political body for the forming of consensus among ministers on matters whose substance may be tested in the House to determine whether collective responsibility has been applied, the cabinet is also used to co-ordinate the policy administrative activities of particular ministers whose individual responsibilities must be exercised in concert in order to effect particular actions. These policy administrative (as distinct from political) co-ordinating functions are most obviously manifested in the committee system that supports the work of the cabinet.[14] The cabinet committee system

---

[13] This administrative co-ordination, as distinct from political consensus forming, is not strictly speaking an integral part of collective responsibility. In theory, co-ordination may necessarily extend only to those of a minister's colleagues whose administrative co-operation is required to carry forward an initiative. The line, however, between administrative and political co-ordination is seldom precise, and with the growth of governmental activity and the increasing use of the cabinet for administrative as well as political co-ordination, it has become increasingly difficult to make this distinction.

[14] For a description of the committees and how they operate, see R. Gordon Robertson, "The Changing Role of the Privy Council Office" *Canadian Public Administration* (1971) vol. xiv, no. 4. The structure of the committee system is largely unaltered, and the process is as described by Mr. Robertson except for the role now played by the Treasury Board.

requires that all memoranda from ministers be considered by a committee of the cabinet before they are referred to the cabinet itself, and, if they involve new expenditure, the committee reports on such memoranda are referred first to the Treasury Board. The committee and Treasury Board reports are then taken up by the cabinet. At each step, apart of course from discussion in the cabinet, deputies are required to support their ministers, accompanying them to cabinet committees for the discussion of particular items, and, earlier, by smoothing the way through the activities of the interdepartmental committee system as well as in less formal ways. These procedures, and the complexity of the policy issues that they reflect require deputy ministers more frequently than before to support their minister in the exercise of the latter's collective responsibility.

Moreover, the deputy is responsible for ensuring that the "decisions" of cabinet are carried into effect. It is worth reiterating that in our system authority flows from the Crown to ministers individually, and with certain exceptions where the Crown must act on the advice of ministers collectively, most actions are the personal responsibility of a particular minister or ministers. The "decisions" of the cabinet have political and administrative rather than legal effect, and their enforcement is left almost entirely to the minister or ministers directly responsible. Indeed, proposals to vest the Privy Council Office and the Treasury Board Secretariat with "follow-up" authority have generally been regarded as incompatible with ministerial responsibility and alien to the informal and political functions of the cabinet in the system. In a very real sense, therefore, deputies are relied upon to exercise the responsibilities conferred on them by their particular ministers in accordance with the consensus formed by all ministers in support of the collective responsibility of the ministry.

The Deputy and Minister's Collective Responsibility – Management

Important as are their policy advisory and co-ordinating functions, deputies have a special responsibility for the management of resources, and here in practice they act almost entirely in the place of their

ministers.[15] In supporting their minister's individual responsibility by managing departmental resources to produce policies and programs, the deputies observe management standards that have been prescribed by ministers collectively and which are judged essential to the unity of the ministry. These standards are established by the Treasury Board and flow directly from its power of finance in the reconciliation of estimates.

It was noted earlier that finance was one of the principal tools used to establish the position of Prime Minister and hence the collective responsibility associated with modern cabinet government. The evolution of the constitution in the 18th century contributed a number of practices that have since taken on the force of convention and in some cases of law, and which have reinforced financial control (and hence the maintenance of particular management standards) as an essential aspect of collective responsibility. Foremost are the rules that the Prime Minister will approve the measures that will be presented to Parliament,[16] that estimates must be presented on behalf of the Crown as the agreed proposals of the government, and that only the ministry may propose money bills.

The necessity that the ministry approach Parliament for funds as a collectivity requires that in reconciling estimates the Treasury Board set management standards in accordance with which each minister's statutory responsibility for the management and direction of his or her department, and for the control and supervision of the personnel, financial, and other resources deployed within it, must be exercised.

---

[15] See above pp. 59-60.

[16] Anson takes the view that the Prime Minister has a "decisive voice in the measures to be submitted...to Parliament": *Law and Custom of the Constitution* vol. ii, pt. i, p. 124. Jennings is less sweeping, noting "If, as is usual, he is leader of the House of Commons, he is, subject to the determination of the priority of proposals by the Cabinet, in control of the business of the House, through the Government Whips": *Cabinet Government* p. 155. In Canadian practice, the Prime Minister (or in his absence the next most senior Privy Councillor of the ministry) signs draft bills before they are introduced in Parliament. This procedure may be said to reinforce the Prime Minister's "decisive voice" in determining the government's legislative program.

The role of the Treasury Board as a committee of departmental ministers advising ministers collectively on the content of the estimates does not diminish the individual responsibility of the minister to Parliament to administer his or her department and its programs with the funds appropriated each year for these purposes. It is indeed essential to constitutional responsibility that ministers (acting through their deputies) manage and direct their own departments. Nonetheless, the requirement that ministers manage their departments in accordance with centrally prescribed standards and practices imposes a particular obligation on deputies to ensure that this aspect of their minister's collective responsibility is adequately supported.

Because much of finance is a matter of policy, the financial functions of the Treasury Board are of direct concern to ministers working closely with their deputies in the essential task of reconciling estimates, which in turn is central to the establishment of collective responsibility. Once resources have been allocated, however, the management of the department and the observance of centrally prescribed management standards must in practice fall almost exclusively on the deputy minister, even though in law the minister is responsible.

The deputy must endeavour to administer the minister's department in order best to serve the application of existing policies and programs and their future development as well as the concern of the ministry as a whole that adequate financial and other management standards are observed. The interaction of these requirements, like the reconciliation of the minister's individual and collective responsibilities, should enhance rather than conflict with the ability of the deputy to manage effectively. In the extreme, of course, if the deputy cannot reconcile the requirements of the administration of the department and its programs with centrally prescribed standards and practices, either the deputy must go or the centrally prescribed standards must be adjusted.

It is evident, however, that just as cabinet government is devoted to the development of consensus among ministers that will reconcile their individual and collective responsibilities, so there must be a reasonable balance struck between the administrative needs of a minister's department and those of the ministry as a whole as determined on its behalf by the Treasury Board. Because it is essential to constitutional

responsibility that ministers (through their deputies) manage their own departments, and because they do so in accordance with certain standards judged necessary for sound management and hence the unity and survival of the ministry, it is also essential that ministers as a group have an adequate voice in the establishment by their colleagues in the Treasury Board of the standards and practices that they will be required to observe in their departments. In addition, because management falls almost exclusively on the shoulders of the deputy, it is necessary that as a group, deputies be in a position to influence the central standards that they will be required to implement and for whose observance they will be held accountable. For the Treasury Board's Secretariat, as for other central agencies, this requires that a delicate balance be struck so that the constitutional requirement that each minister manage the public service resources deployed in his or her department will be reinforced and not weakened by the conventional requirement for the establishment and observance of centrally prescribed management standards. Above all it is essential that central agencies conscientiously avoid any action that would have the effect of arrogating to them the line responsibilities of ministers, whether in matters of policy or of administration. The danger of this sort of thing occurring is greatly increased if the standard-setting role of central agencies becomes control-oriented, and the best means of guarding against this happening is to ensure that equilibrium is maintained throughout the system. In management matters, responsibility for the maintenance of this equilibrium must be shared between deputies and the appropriate central agencies, each acting on behalf of ministers, and each recognizing that the management of the public service is the special responsibility of the deputy minister.

The balance between the management of the public service by ministers and deputies, on the one hand, and the observance of central standards, on the other, or between the minister and the Treasury Board, or between deputies and the Treasury Board's Secretariat, tends to force the participants at each level to justify their actions. If however, the rule-making habits of central machinery lead central agencies to proliferate central standards, or if they become control-oriented, there is a danger that the individual responsibility of ministers and deputies (on which the system is built and from which accountability flows) will be eroded. Experience in the central control of resources, especially in the financial area in the period 1931-1967,

indicates that unless ministers and their deputies have an adequate voice in the management of departments it is difficult to hold them accountable, and in the absence of accountability central control becomes inevitable.

VII

CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY AND ACCOUNTABILITY

Accountability in Parliamentary Government – the Minister

Accountability is a means of making responsible the exercise of power. In parliamentary government power resides in the Crown and is exercised by ministers. Power is concentrated in ministers both in its exercise and in their personal accountability to the House of Commons for its use. Our system does not control power by dividing it as in systems founded upon "the division of powers", but by ensuring that those who exercise it are personally responsible for their actions.

The direct responsibility of ministers to Parliament on a day-to-day basis is the essential strength of our system.[1] Its vitality depends on the ability of ministers to answer for actions carried out under their authority. From the origins of our system, however, political circumstances rather than literal application of the principle of ministerial responsibility have governed the answerability of ministers. Critics of ministerial responsibility have noted that the chances of punishment through loss of ministerial office are few, and that the operation of this ultimate sanction is "arbitrary and unpredictable".[2] The fact is, however, that although ministers seldom lose office due to irresponsibility, the possibility of that occurring, and more important the embarrassment and political consequences of being caught out, are more than adequate sanctions.[3] Parliament expects ministers to answer to it. Members look upon ministers as readily accessible spokespersons for their departments, and ministers strive to respond because they are constitutionally responsible and they fear the political consequences of making a poor showing.

---

1 See above pp. 3-6, also Parris, *Constitutional Bureaucracy* pp. 294-308; and Goeffrey Marshall and Graeme Moodie, *Some Problems of the Constitution* (London, 1959) pp. 78-84.

2 See Finer, "The Individual Responsibility of Ministers" pp. 393-394.

3 Indeed, although ministers may not lose office immediately as the result of some shortcoming, they are often demoted and sometimes dropped in subsequent cabinet shuffles.

The personal responsibility of ministers is strengthened by their collective responsibility, which helps internally to ensure the accountability of ministers for their individual actions. Indeed, although it is true that collective responsibility rendered obsolete the impeachment of ministers by Parliament, it replaced that practice with a requirement either to vote want of confidence in the ministry of (by threatening to do so) to persuade a Prime Minister to seek the resignation of a particular colleague whose continued presence might be considered an affront to the doctrine of individual responsibility on account of his or her actions or omissions, or which might force a vote of non-confidence in circumstances that the ministry as a whole was not prepared to accept. In short, the responsibility of ministers depends in good measure on the *will* of the House to hold them answerable.

Conclusion

Constitutional responsibility is, therefore, individual in character and governs the relationship between the minister and the House of Commons. Ministers are responsible for all the actions taken under their authority. Although it is true that the degree in which they will be required to answer for the actions of officials will depend upon the political circumstances and whether an official has, for example, acted in a clearly unacceptable manner of which the minister had no knowledge, the fact remains that the minister is constitutionally responsible and this is essential in determining who answers for what and to whom in the system.

Accountability in Parliamentary Government – The Deputy Minister

The responsibility of ministers is a constitutional principle whose quality is essentially political, being drawn upon from time to time in response to exposure of differences about policy or of wrong-doing or mismanagement in order to test the confidence of the House in the ministry. Although the possibility lurks behind every question put to a minister, and although the quality of the answers could weaken the minister's or the government's position, even resulting in parliamentary

or public enquiries or the withdrawal of the support of colleagues resulting in the minister's resignation, in many cases the minister's answerability is a matter of providing uncontroversial information where no real test of his or her responsibility is involved.

The pyramid of responsibility that rises up to the deputy and then to the minister extends from the minister to Parliament. Parliament's constitutional concern is to assure itself that ministers have adequate control over their departments in order that they may answer for the activities carried out in their names. Parliament achieves this through a variety of mechanisms such as written and oral questions, motions for papers, study of the estimates, scrutiny of government bills, and review of the Public Accounts and the reports of the Auditor General. Officials, particularly deputy ministers, play an important role in many of these activities.

Officials are not of course constitutionally responsible, but they play and have played a role *vis-à-vis* Parliament that in some important respects complements the role of ministers. Although officials do not have constitutional responsibility nor share the responsibility of their ministers, they do share to a degree in the answerability of their ministers to Parliament. A traditional preserve has been established that protects officials from answering to Parliament on matters of policy or matters involving political controversy. Apart from the obvious reasons of political sensitivity, matters of policy and political controversy have been reserved more or less exclusively for ministers principally because political answerability on the part of officials would inevitably draw them into controversy, destroy their permanent utility to the system, and, indeed, undermine the authority and responsibility of their ministers. Ministers are, furthermore, most closely associated with policy, and conflicting views expressed by officials could give rise to chaos and embarrassment. Deputies may, however, in the presence of their ministers explain and answer questions having to do with complex policy matters, but they do not defend policy against political attack. In other matters, principally those having to do with the administration of the department and its programs, officials answer directly on behalf of their ministers.

The answerability of deputies and other officials is rendered in the committees of both houses, and is best seen in the Public Accounts

Committee, where it is now customary for officials rather than ministers to appear. In other committees officials are supposed to appear in support of the minister or his or her parliamentary secretary. The practice is that officials answer questions of administration directly, with the minister or parliamentary secretary (although regrettably sometimes neither is present) intervening if the proceedings threaten to turn into political debate, raising the possibility of the minister's responsibility being involved overtly.[4]

Officials are, therefore, in a sense accountable *before* Parliament for matters of administration. This is a matter of observation. It does not detract from the responsibility of ministers, which will be invoked in cases where administration infringes on matters of policy or political controversy.[5] Even in the days before officials answered before committees, it was normal for ministers to be accompanied by officials to brief them in answering administrative questions. This practice extended to the committee of the whole on supply, where for the first 70-odd years of this century the deputy regularly sat in conference with his or her minister when the department's estimates were under consideration. Nowadays committee of the whole is seldom used

---

[4] When Mr. Pickersgill was Minister of Citizenship and Immigration he set out the following ground rules: "The view I have taken on what I should do is to use my own judgment when a question is asked as to whether it is the type of question I should take the responsibility of answering myself or the type of question I should ask one of the officers of the department to answer. I do not intend myself to answer questions which do not involve policy and which do involve detail, because I think it would be quite ridiculous for me to turn to one of these gentlemen here and ask him to whisper the answer to me. He is far more capable of giving the answer himself because I do not pretend to be an expert on the details of the department. However, I would like it clearly understood that any question which I wish to answer myself I have the right to answer exclusively." *Special Committee on Estimates* Minutes of Proceedings and Evidence. No. 1. 17 February 1955. For some of the history of officials appearing as witnesses at committees, see Norman Ward, *The Public Purse* pp. 62 and 267. See May, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* p. 629-630, on the power of committees to compel officials to attend.

[5] The distinction between policy and administration has been familiarly allegorized: "Policy is rather like an elephant, you recognize it when you see it, but cannot easily define it"; see Edward, Lord Bridges (Secretary of the Cabinet in Whitehall, 1938-1945) "The Relationship Between Ministers and the Permanent Departmental Head", *Canadian Public Administration* vol. viii, no. 3, 1964.

except for tax bills. Instead, officials appear before select committees, where they answer directly in the manner described.

Conclusion

Officials are *accountable to their ministers*, who must answer to the House for their use of the authority conferred upon them in law and by virtue of their responsibility to the House of Commons. It is, however, possible to distinguish between a deputy's accountability *to* the minister for all that occurs under the minister's responsibility, and the deputy's accountability *before* parliamentary committees for administrative matters so long as they do not call directly into question the exercise of the minister's responsibility. The accountability of officials before parliamentary committees for administrative matters cannot be said to alter the *formal* and *direct* responsibility of ministers personally to Parliament for any matter within their discipline for which the House chooses to hold them answerable.

Accounting Officers

Practice at Westminster with regard to officials *vis-à-vis* Parliament is in some respects different from ours. At Westminster officials do not appear to give evidence before standing committees. When bills are considered (estimates are not referred to standing committees), the minister becomes a member of the committee and debate is carried on much as in the House of Commons. Witnesses are not called. Officials do, however, appear before select committees. This is particularly the case with the Public Accounts Committee, where ministers do not appear because the committee is administrative in its proceedings and non-partisan in its practices. The Public Accounts Committee, which generally meets in public, summons senior departmental officials to answer questions based on the reports of the Comptroller and Auditor General. These officials, usually the permanent secretaries, are appointed by the Treasury as "accounting

officers", and they are responsible for the probity and economy with which funds in their custody are spent.[6]

The basis for the "accounting officer" is the *Exchequer and Audit Act* of 1866, which in section 22 established that the duty of preparing departmental accounts "may be assigned by the Treasury" to "any Public Officer or Officers".[7] This act, and the provision made in the early 1920's to designate permanent secretaries as "accounting officers", perpetuated Parliament's long established practice of looking to the Treasury to ensure probity and economy in the use of resources. The practice whereby "accounting officers", rather than ministers, appear before the Public Accounts Committee depends upon the non-partisan and administrative concerns of that committee, emphasizing that the accountability of accounting officers is *before* rather than *to* the committee and does not detract from the constitutional responsibility of ministers.

Similar if not as precise provision was made by Parliament at Ottawa in 1867. Sections 34 and 37 to 46 of the *Revenue Act* of that year set out the civil responsibilities and the criminal liability of specially designated officers for the custody and accounting of public money.[8] The substance of these provisions was retained in successive consolidated revenue Acts, and was strengthened in the 1931 Bennett reforms through application to the Comptroller of the Treasury and his network of accounting officers. Section 57 to 65 of the *Consolidated Revenue and Audit Act* of that year established in extensive and very

---

[6] The appointment of permanent secretaries (i.e. deputies) as accounting officers recognizes that finance cannot be divorced from policy, and that accountability for financial matters can only be rendered by those responsible for providing ministers with policy advice. When the British system was established in the 1920's the Treasury successfully overcame the recommendation of a parliamentary committee to designate financial experts as accounting officers.

[7] *An Act to consolidate the Duties of the Exchequer and Audit Departments, to regulate the Receipt, Custody, and Issue of Public Moneys, and to provide for the Audit of the Accounts thereof* 29° and 30° Victoriae, Cap. 39. See also extract from a *Treasury Minute* dated 14 August 1872, in "The Responsibilities of an Accounting Officer". *Note by the Treasury*, 17 February 1964.

[8] *An Act respecting the collection and management of the Revenue, the Auditing of Public Accounts, and the liability of Public Accountants* 21 December 1867, 31° Victoriae, Cap. V.

direct terms the accountability of financial officers to the Minister of Finance for the expenditure and accounting of public funds, including their liability to pay costs and fines associated with the recovery of unauthorized expenditures.[9] Although reference to the accountability of financial and other officers was removed when the *Revenue Act* was superseded in 1951 by the *Financial Administration Act*, the civil liability of such persons was retained, and remains part of the Act currently in force. Similarly, throughout the amendments to successive revenue acts spanning the century from 1867 to 1967, criminal liability for embezzlement and the taking of bribes by public servants has remained a constant feature.[10]

It is clear, therefore, that the constitutional responsibility of ministers is not designed to protect the irresponsibility of officials. From the earliest days, Parliament has made specific the liability of officials for civil and criminal wrongs respecting their custody of public monies. In fact, the rule of law requires that any individual who violates the law must be legally responsible for his or her action. Dicey noted that "every official, from the Prime Minister down to a constable or collector of taxes is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen".[11]

---

[9] *An Act to Amend the Consolidated Revenue and Audit Act* 21-22 Geo. V. ch. 27. See Norman Ward for a description of the similarities between the Whitehall reforms of the 1920's that established permanent secretaries as "accounting officers" and the Bennett reforms at Ottawa of 1931; *The Public Purse* pp. 168-169.

[10] See *An Act for the Financial Administration of the Government of Canada, the Audit of the Public Accounts and the Financial Control of Crown Corporations* 15-16 Geo. VI, ch. 12, 1951, pt. ix; and R.S.C 1970, ch. F.-10. It is also worth noting that sections 24, 25 and 27 of the Act currently in force require deputy heads to maintain adequate accounting procedures to ensure that funds are not over-committed and that payments made are both "reasonable" and according to contract.

[11] Dicey, *Law of the Constitution* p. 193. At p. 327 he notes that "the acts of Ministers no less than the acts of subordinate officials are made subject to the rule of law".

Conclusion

The civil liability of public officers for misappropriating funds and their criminal liability for fraud has a long history in Canada and may be said to be entrenched in the Common Law. Until 1951 specific provision was made for a system of accounting officers to ensure probity in the use of public money. In Canada accounting officers were responsible in law to the Minister of Finance, and today the "accounting officer" in England is legally responsible to the Treasury. Their accountability before Westminster's Public Accounts Committee is a matter of *practice*, and it is a matter of observation that a not altogether dissimilar *practice* is current in Ottawa at the present time. The British practice is, however, better established, which in part at least is due to the non-partisan ground rules at Westminster that enable the Public Accounts Committee and the Treasury to work closely to improve the financial management system.[12] The committee is, in short, a highly respected body, and its more important recommendations are periodically published as *Epitomes*, which are regarded as "the standard text-book of financial administration".[13]

The British institution of the "accounting officer" is recognition in the statute law of the civil and criminal liability of an individual for his or her personal actions. Convention and parliamentary practice has, however, enabled the institution to develop as a means of enabling Parliament to scrutinize and to some extent to control the exercise of administrative authority within the government. The convention that enables Parliament to hold officials rather than ministers accountable for administration lies at the heart of the value of the institution of the accounting officer, and is made possible by the non-partisan practices of the Public Accounts Committee.

As government has learned through the blurring of individual responsibility by the imposition of central controls, responsibility shared tends to be responsibility shirked. *Formal* and *direct*

---

[12] Indeed the relationship often takes the form of collaboration. See Roseveare, *The Treasury* pp. 141, 202.

[13] Jennings, *Parliament* pp. 337-338. See also de Smith, *Constitutional and Administrative Law* pp. 289-290.

accountability of officials to Parliament for administrative matters would divide the responsibility of ministers. It would require the establishment of firm practices governing the sorts of questions for which ministers as distinct from officials would be answerable, and this would be reflected daily during Question Period. Experience indicates that such distinctions are artificial and that Parliament prefers not to recognize the informal division between the answerability of officials and of ministers for the very reasons that ministers are constitutionally responsible and that the extent of their answerability is defined by political circumstance. Furthermore, theology aside, such divided responsibility would be unsound management.

Administration and management of programs consists of carrying out policies based on political decisions. Programs have, of course, a technical administrative aspect, and these matters are usually dealt with by officials at parliamentary committees. The attempt, however, to identify discrete areas of official accountability to Parliament would likely result in the further blurring of lines of accountability, weakening the ability of the House to hold the minister responsible when it chooses for matters falling under his or her authority. This does not argue against the value of having officials appear and being held accountable before parliamentary committees on behalf of their ministers, and strengthening Parliament's capacity to examine officials and ministers more closely. Ultimately, however, ministers are constitutionally responsible because they (not their deputies) have the deciding word for which they alone can be held politically answerable.[14]

---

[14] It may be noted that historically Parliament has left detailed control of the purse to the ministry. In his report to the Borden administration in 1912, Sir George Murray plainly set out the facts. "The control of expenditure may be considered from two points of view, there is the control exercised by the Government over its own Departments; and the control exercised by Parliament over the proposals of the Government. The latter may, I think, be regarded as negligible for the present purpose. In theory the control of Parliament over expenditure is complete, in practice it is of little value. This is partly due to the fact that, as the Government must necessarily command a majority in the House of Commons, it can generally secure the passing of its own estimates; and partly because notwithstanding many professions of a desire for economy in the abstracts [sic]. Members will generally be found demanding increased expenditure

Ministerial Responsibility and the Congressional System

Accountability is a means of controlling the exercise of power. In parliamentary government constitutional responsibility requires (literally and figuratively) that ministers answer daily for their actions, and imposes a variety of sanctions if they fall short in their answers. There are, however, other constitutional means of controlling the use of power, based not so much on the principle of the exercise of power responsibly as on the limitation of power through its formal division. The best known of these is the congressional system, particular features of which are often promoted for incorporation into our practices. One such feature involves the "accountability" of officials to congressional committees.

What would happen to constitutional responsibility if the minister ceased personally to be exclusively responsible for his or her department and its activities? Could we divide constitutional responsibility between ministers and officials? The short answer is yes, but that in doing so we would also have to make extensive changes in our system of government and set aside the historical evolution of our form of constitutional responsibility based on personal accountability.

Sometimes, those who doubt the continuing application of ministerial responsibility point to federal institutions in the United States, where the activities of government departments are scrutinized through the appearances of several levels of *politically appointed* officials before the committees of the Congress to defend the *policy* of the

---

for purpose in which their constituencies are interested, rather than reductions on items which do not fall under this category. In short, the control of public expenditure must depend almost entirely on the Government of the day; and here again we shall generally find that individual Ministers, while not unwilling to acquiesce in the reduction of the estimates of other Departments, are *prima facie* disposed to recommend increased expenditure in their own." Murray's solution to this age-old problem was tighter control by the Minister of Finance over the process of reconciling estimates. *Report on the Organization of the Public Service of Canada*, pp. 10-11.

administration. It should be noted, however, that this scrutiny is *not* formal accountability since once appointed such officials may only be removed by the president unless the Congress resorts to the extraordinary measure of impeachment. In short, *such officials are not constitutionally responsible*. It is also important to stress that they are politically appointed and not intended to be non-partisan. Indeed, the appearance of officials to defend policy is the consequence of a governmental system based on a principle for the control of power completely different from that operating within parliamentary government. To achieve the same consequence in parliamentary government, we would need to re-examine the principles on which our system is built, starting with the origins of power and the nature of constitutional responsibility that form the basis of all of our arrangements.

Power in representative parliamentary government flows from the Crown, which exercises power responsibly according to the wishes of the legislature and the interpretation of the judiciary, both of which include the Crown as a constituent element. In the congressional system, however, power flows from the People. It is not controlled primarily by making it responsible (i.e. by holding those who use it accountable), but rather by limiting its scope and countervailing its operation – hence the separation of powers.

In giving limited power, congressional government endeavours to ensure that power cannot be grossly abused. It is important to understand that although the system involves important elements of *de facto* accountability of officials before the committees of the Congress, the system does not vest responsibility in these individuals regardless of their rank. Power is divided among the executive, the legislature, and the courts, three formally distinct and separate arms of the constitution. Once appointed to office by the president and confirmed by the Congress, members of the executive are formally accountable only to the president, who is the only externally accountable member of the executive, and except in the extreme he is accountable not to the Congress but to the People, from who he and the constitution derive their power. In addition, because the executive is vested in one person, rather than in a group individually and collectively responsible, and because neither the president nor his advisers are members of the Congress, there is no collective responsibility and thus no overt internal pressure to ensure the responsible

exercise of the executive's authority, which is checked in the last resort not by responsibility in its exercise, but by its inherent limitations.

The control of power by its division (rather than by making those who use it constitutionally responsible and daily and directly accountable to the representatives of the electorate) tends to weaken accountability for its use. The division of powers makes it difficult to focus responsibility or to hold individuals personally accountable. In any given area of major policy one finds a succession of players in the Administration as well as the Congress each of whom has a degree of responsibility and a share of power, but as a rule there is no one with ultimate responsibility for the exercise of all the power necessary to take action.[15] An essential aspect of the division of power is the operation of countervailance among those exercising its various parts, and in the absence of constitutional responsibility vested in accessible individuals, the operation of countervailance in a system of divided powers makes it virtually impossible to hold individuals personally accountable, except in the narrow sense of prosecuting personal misconduct.[16]

Those who think that our parliamentary system is inefficient in transacting business have only to consider the congressional system to realize that parliamentary government is not the only slow-moving constitutional arrangement for the exercise of power. Under parliamentary institutions a government that has determined to act can expect to see its decision translated into action. In the congressional

---

[15] The president may, for example, propose a budgetary measure to the Congress, but the House Ways and Means Committee may modify it extensively or recommend something entirely different to the Congress, and short of exercising his veto the president may have to accept measures to which he is more or less opposed and which in any event he has not recommended. By contrast the proposals of the Minister of Finance may only be changed with his or her agreement, and the House may neither increase these taxing proposals nor introduce new ones. In the parliamentary system the budgetary policy of the government is, therefore, the clear and personal responsibility of the Minister of Finance, and he or she cannot blame the House or anyone else for its consequences.

[16] The blurring of accountability may also be seen in the operation of the congressional committee system where powerful committees with influential clientele can in effect remove control of certain parts of the bureaucracy from the executive.

system this is not always so. A president (unlike a Prime Minister) may have security of office for four years, but he may not be able to persuade the Congress to do his bidding. Unlike Parliament, the Congress is able to initiate taxing and spending proposals, but the president may veto them. It is evident that each element of the congressional system of countervailance or "checks and balances" operates independently, which is necessary if the separation powers is to be effective. Parliamentary government functions quite differently. Power is made responsible through the twin devices of integrating the "executive" into the "legislature" and creating a collective executive each member of which is constitutionally responsible and individually accountable to his or her colleagues and to the House of Commons.

In the congressional system, cabinet secretaries and others of similar rank are creatures of the president. Their deputies are appointed to office and are intended to be partisan *vis-à-vis* the Congress, which holds them *politically* answerable for their respective roles in the president's administration.[17] Ministers are quite different from cabinet secretaries. They are constitutionally responsible for the exercise of power, and they are elected representatives. Their deputies are non-partisan and they cannot formally share the personal responsibility of ministers. Cabinet secretaries could, however, take an important step towards the constitutional responsibility of ministers by being popularly elected and made responsible to the Congress. If under such conditions their deputies continued in a politically active role *vis-à-vis* the Congress, it would be evident that the cabinet secretaries were not truly constitutionally responsible in that their inability to answer completely for their department undermined their responsibility to the Congress. In such circumstances Congress could either strip deputies of their political answerability, or else it could bring them into the Congress ensuring that the cabinet secretaries and their deputies together would be constitutionally responsible and jointly answerable to the Congress in the sort of commission or board

[17] Although formally accountable only to the president, they appear freely before congressional committees to explain the *president's* policy and actions. To the extent that such appearances constitute *de facto* accountability to congressional committees, secretaries and deputy secretaries share accountability for actions they have taken on behalf of the president.

arrangement that was current in parliamentary government until it was found more effective to concentrate responsibility in a single individual personally answerable.

Such an arrangement would, of course, violate the essential principle of the separation of powers in congressional government, and takes no account of the president as the embodiment of the executive. It seeks to graft onto the congressional system the parliamentary notion of the responsibility of the executive to the legislature, which could not be set in place without fundamental change in the distribution of power and hence responsibility in that system. The reverse of the coin in parliamentary government would be formally to divide the constitutional responsibility of ministers. A very important consequence of such a development would be to politicize those with whom the responsibilities of ministers were shared, i.e. deputy ministers. Unless at the same time parliamentary government was replaced with institutions compatible with a congressional-style division of powers, which would require that ministers be stripped of their constitutional responsibility to the House and reduced to the subordinate state of their deputies, the only means of accommodating the politicization of deputies would be to bring them into the House formally placing the minister's responsibility in a commission consisting of the minister and his or her deputy. Without this, Parliament would no longer be able to hold those of its members forming the government responsible for the activities of the public service, which would be intolerable to Parliament and the negation of its historical struggle to make government constitutionally responsible.

Conclusion

Congressional government *works* more subtly than is indicated here. Nonetheless, the essential differences in foundation and approach to the use of power are stark and must be understood by those who think that an attractive aspect of a different system of government can be

transplanted without disturbing the pattern of the constitution, risking destruction of the delicate balance of constitutional responsibility.[18]

The Deputy Minister's Accountability

The deputy minister is appointed by the Prime Minister, in consultation with the minister whom he or she serves, and must observe centrally prescribed standards for the management of the resources at the disposal of his or her department. It is sensible, therefore, that the accountability of deputy ministers should rest on the roles and responsibilities that stem from their relationships with their respective ministers, the Prime Minister, and the ministry as a whole.

The deputy's accountability cannot be exercised without reference to the responsibility of ministers to Parliament. Deputies act on behalf of their ministers. They are, therefore, accountable to their ministers, although they may be required to answer *before* parliamentary committees for matters that do not overtly impinge on the responsibilities of their ministers.

The triangular relationship between Prime Minister, minister, and deputy minister defies precise dissection. There is, of course, the theoretical possibility of conflict between the deputy's loyalty to the minister and the Prime Minister. In practice, however, this will not occur if the system's principle of countervailance is at work, with the needs of the collectivity emerging from and sharpening the exercise of the individual responsibilities of ministers.

The deputy's "supreme loyalty is to his (or her) minister", who has within him or her the seeds of the individual and collective nature of the system.[19] The Prime Minister orchestrates the individual responsibilities of ministers, drawing forth the harmony essential to stable

---

[18] For some interesting thoughts on the differences and similarities in the nature of the "executive" in parliamentary and congressional systems, see Richard Neustadt, "White House and Whitehall" in *The British Prime Minister* ed. by Anthony King, (London, 1969) pp. 131-147.

[19] See Bridges "Ministers and the Permanent Departmental Head", p. 277.

government. As the Glassco Royal Commission observed in its report, the appointment of deputies by the Prime Minister "provides a reminder to them of their need for a perspective encompassing the whole range of government" and "emphasizes the collective interest of ministers, and the special interest of the Prime Minister in the effectiveness of management in the public service".[20] Nonetheless, provided the equilibrium of the system is in order, the principal quality of deputies is loyalty to their ministers.[21]

Conflict between the deputy's loyalty to the minister and his or her responsibility to the Prime Minister will be symptomatic of a failure of the confederal principle discussed earlier. If it occurs, the clear line of responsibility passing between the minister and the deputy may be destroyed and in the extreme will only be restored through the resignation of one or other, in which event who goes will depend on the particular circumstances.

A deputy will go to the Prime Minister in two sorts of situations. First, there will be the rare case in which the deputy feels that the minister has instructed him or her to do something that is unconscionable, or where in the deputy's opinion the minister is proposing to act dishonestly or in some other unacceptable manner that breaches the standard of ministerial conduct. In such cases deputies must make use of their avenue to the Prime Minister. The second situation is one in which the deputy becomes involved in a dispute with the minister over some matter of policy or administration, or some centrally prescribed management ordinance that the deputy thinks is contrary to the minister's interest. In such a case, a wise deputy will appeal to the Prime Minister only in the last resort, and it would be most extraordinary for disagreements of this nature to result in resignations. Such differences are, after all, exaggerated or uncontrolled examples of

---

[20] *Royal Commission on Government Organization* vo.. i. p. 60.

[21] Jennings, *Cabinet Government*, p. 97. A former Secretary to the Cabinet has observed that it is the duty of a deputy minister to advise the minister and "...to try to keep him out of trouble. But once the minister decides upon a course of action or new policy, it is the duty of the public servant to further it loyally, except in the rare case where it may be unlawful. When that happens and all else fails, the public servant has no choice but to resign." See J.W. Pickersgill, "Bureaucrats and Politicians" *Canadian Public Administration* vol. xv, no. 3, 1972.

countervailance at work in the system, and usually the machinery for forging the collective from the individual wish will correct the situation.

Cases of dispute between ministers and deputies may be resolved with the help of the Prime Minister and his senior advisers, the secretaries to the cabinet. More generally, however, countervailance between ministers or between deputies is made a creative rather than a destructive force by their own desire for accommodation and by the synthesizing roles of the Privy Council Office and the Treasury Board Secretariat, which work to draw individual initiatives and proposals into the market place so that they may interact, gradually forming themselves into initiatives satisfactory to the collectivity.

Deputies are, therefore, principally concerned with the responsibility of their ministers. They should be judged foremost for the way in which their activities on behalf of ministers contribute to the equilibrium of the system. If central agencies operate successfully, they will create the right circumstances for transforming individual initiatives into a collective undertaking. If they do not, due either to too much or too little activity, they destroy the circumstances in which ministerial government operates successfully. This is why it is crucially important that central agencies and departments understand the nature of constitutional responsibility in our system of ministerial government and their respective roles within it. If central agencies can strike the right balance throughout the system, their activities will complement the policy initiatives and management functions of departments, ensuring that the requirements of the centre sharpen the individual responsibilities on which the system is based.

Conclusion

Because deputy ministers support the individual responsibilities of their ministers, and because they play a special role in helping their ministers to maintain the collective responsibility of the ministry, their accountability should reflect:

i) their responsibilities to their ministers for the authority that they exercise on behalf of ministers to develop policies and

programs, to execute it in accordance with the purposes for which Parliament appropriates money, and to do so by managing and directing those portions of the public service located in ministers' departments;

ii) their support for the exercise of their ministers' collective responsibility by ensuring (a) that their ministers' policy positions on departmental and other governmental issues are adequately supported; (b) that at the direction of their ministers they develop policies and programs that will complement the overall objectives of the ministry as subscribed to by their ministers; and (c) that in fulfilling their special responsibility for the management of departments and programs, they observe the standards and practices imposed on each minister and his or her deputy by all ministers;

iii) their special responsibility to ensure that the centrally prescribed management practices of the ministry applicable across the government are observed in their departments in order to ensure (a) that the ministry will be able to approach Parliament as a collectivity for supply; and (b) that management practices are such as to ensure the maintenance of Parliament's confidence in the ministry; and

iv) that they should (a) be consulted in the elaboration of those policies of the government in whose implementation they will be expected to play a key role; and (b) because they have a special responsibility for the management of the public service resources deployed in their departments, they should contribute to the establishment of centrally prescribed management standards necessary to the maintenance of Parliament's confidence in the ministry.

VIII

THE PRINCIPLES OF ACCOUNTABILITY

Accountability in the system derives directly from the responsibility of ministers. Ministers answer before Parliament and are challenged to defend the way in which they or their officials have exercised the power that is made legitimate by their constitutional responsibility as ministers. Parliament expects and requires that ministers be responsible, and enjoys ready access to ministers for the purpose of holding them answerable. Deputy ministers derive almost all of their authority from ministers. They are loyal to their ministers and are required actively to support and participate in the policy and administrative decisions taken by ministers individually and collectively. Put simply, deputy ministers are responsible to ministers.[1]

This paper has traced the line of authority flowing from the Crown and the way in which power has been harnessed to the requirements of a representative system of government. Henry Parris has summarized the history that has made the concentration of responsibility in the hands of ministers the bedrock of parliamentary government.

---

[1] Pickersgill has noted "... while bureaucrats should not be partisan, they do not have the right to be neutral between government and opposition. Public servants owe loyal service to the government in office whether they like its politics or not. Governments are put in office by the electors, and public servants have no right to sabotage or even to obstruct the decision of the voters. For the best public servants it is not enough to avoid obstructing the political will of the minister and the government. The best of them will try to contribute to the limit of their abilities to the formulation, amelioration, and implementation of new policies or changes in policy of the government of the day, since the government, not the public service, is answerable to the legislature and the public": "Bureaucrats and Politicians", pp. 426-427. Lord Armstrong, when he was head of the British home civil service, echoed similar views on the link between loyalty and responsibility in testimony to a select committee of the House of Commons: "The impartiality of the civil service lies in its loyal support to the particular party which happens to be in power and the impartiality does not extend to impartiality between the Government on the one hand and the Opposition on the other." See Maurice Wright, "The Professional Conduct of Civil Servants", *Public Administration* spring, 1973, pp. 1-15. On the desirability of permanent and relatively anonymous senior officials, see Sir William Armstrong, "The Role and Character of the Civil Service" published for the British Academy, (Oxford, 1970) pp. 13-16.

> If the advice of the Crown originated with a permanent official, what was the proper course for opponents of that policy to take? To attack the minister would miss the target. If, on the other hand, they attacked the official, they would not be able to get rid of him, because of his permanent status. The difficulty was eventually resolved by an extension of the doctrine of ministerial responsibility. In extreme cases, ministers resigned while officials stayed on. Maitland pointed out that "royal immunity coupled with ministerial responsibility". Lowell turned the coin over to read the inscription on the other side: "The permanent official, like the King, can do no wrong."[2]

But, of course, just as the Crown must act on "advice", so officials must subordinate themselves to ministers, and these are the considerations that create and fasten on ministers their constitutional responsibility.

It is, however, a matter of observation that government is a large enterprise. It is not a modern phenomenon that ministers cannot know everything that is done under their authority; the phenomenon is merely more acute today than it was 200 years ago, and not *prima facie* proof of the irrelevance of ministerial responsibility. Ministers spend much of their time providing information to Parliament, indicating a need for the minister's ability to answer and provide information to be shared without, however, sharing his or her responsibility. Parliament has recognized this need, and, without prejudicing its right to hold the minister responsible, it has increasingly accepted that officials should answer for matters that at first glance at least are unlikely to involve the House's confidence in the ministers. This development is best observed in the practices that have grown up in Parliament's standing committees.

The essential principles of accountability are, therefore, that power flows from the Crown and is exercised by ministers who are responsible *to* Parliament. Officials advise ministers and they are accountable *to* ministers. The accountability of ministers to Parliament may,

---

[2] Parris, *Constitutional Bureaucracy*, pp. 104-105.

however, be divided into those matters that directly involve or in the course of debate come to involve the House's confidence in ministers, and those which do not or are unlikely to involve that confidence. The distinction having been drawn, and bearing in mind the importance of ensuring that ministers can effectively hold officials accountable, it is noteworthy that current practice indicates that parliamentary committees play (or have the potential to play) a significant role in holding officials accountable *before* them, thereby *assisting ministers* to ensure sound management of the public service and making more effective the *direct* and *formal* accountability of officials *to* ministers.

Parliamentary committees may play a role in the accountability of deputy ministers, but it is the responsibility of ministers to ensure that deputies, who are their agents, are accountable to ministers. When all is said and done, the fact is that in our system ministers are *elected to decide* whereas officials are *appointed to administer and advise*. The accountability of deputies should reflect harmoniously the relationships with Prime Minister, minister, and ministry that devolve upon deputies by virtue of their responsibilities to support the individual and collective responsibilities of ministers.

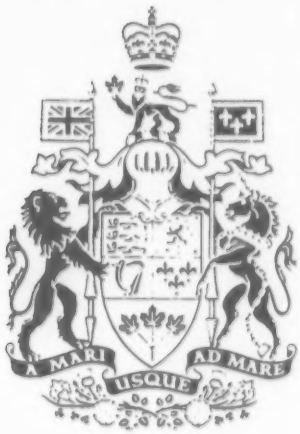
Accountability depends upon systematic means of assessing performance. In this, a distinction should be drawn between the roles of deputies as policy advisers and as administrators. The assessment of the deputy's policy role is essentially a matter of subjective judgement and an appreciation of his or her success in fulfilling any previously stated specific policy goals. Assessment for administration is, however, more amenable to objective evaluation based on the deputy's success in the application of management standards and other relatively objective criteria. In this, deputies should be given an adequate voice in the establishment and operation of the centrally prescribed management practices and procedures, which govern the use of the resources that are essential to the fulfillment of the policy and program objectives of the government.

Deputies should understand (and wherever possible participate in determining) the criteria according to which they will be judged and held accountable. This is particularly true in the formulation and management of programs and the administration of their departments. It is also important in the area of policy development and the setting

of policy objectives, where deputies must ensure that they have taken advantage of their opportunity to explain their views and set out any administrative or other constraints that may hinder the fulfillment of particular objectives. Deputies should not be held accountable on a piecemeal basis. Management and finance are integral to policy, and although the deputy's performance in these areas initially may be assessed separately, conclusions and career decisions must be determined on an overall basis. The performance of deputies should be assessed as objectively as possible, and their accountability should depend on the judgement of those to whom they are responsible (the minister and Prime Minister) based on the best specific expert assessments that can be provided.

Conclusion

Accountability that takes account of these considerations depends on an understanding by Parliament, ministers, the public service, and above all by deputies and central agencies of the complex role played by the deputy in reinforcing the constitutional responsibilities borne individually and collectively by ministers. The accountability of deputies, based on the constitutional responsibility of their ministers, sharpened by the convention of collective responsibility, made more effective by their administrative answerability before Parliament, must be rendered to those from whom they hold their appointment, to whom they are responsible, and who will determine their future.



CANADA

La responsabilité constitutionnelle

Bureau du Conseil privé

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1993

N° de cat. CP22-39/1993

ISBN 0-662-58782-0

Imprimé sur du papier recyclé

GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ ET
SECRÉTAIRE DU CABINET

CANADA

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL AND
SECRETARY TO THE CABINET

Préface

En 1977, le Bureau du Conseil privé a fait une présentation à la Commission Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité. L'un des quatre documents de cette présentation portait sur les principes et l'évolution du gouvernement responsable au Canada. Le document, intitulé «La responsabilité constitutionnelle», constitue depuis lors un ouvrage de référence de base au Bureau du Conseil privé et ailleurs.

Nous rééditons ce document aujourd'hui afin de le rendre plus accessible aux personnes qui s'intéressent à l'historique et au fondement de notre système de gouvernement responsable et des principes et pratiques conventionnelles qui le sous-tendent. J'espère qu'il sera aussi utile à une nouvelle génération de lecteurs qu'il nous l'a été au cours des seize dernières années.

Le greffier du Conseil privé
et secrétaire du Cabinet

Juin 1993

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos vii

I LA RESPONSABILITÉ CONSTITUTIONNELLE DES MINISTRES

Le gouvernement ministériel 3
L'évolution de la constitution 6

II LES ORIGINES DE LA RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE

Le pouvoir et la constitution 11
L'exercice responsable du pouvoir 12
Les origines de la responsabilité ministérielle 14
Les ressources financières et les crédits 16

III LES ORIGINES DE LA RESPONSABILITÉ COLLECTIVE

Le contrôle du Trésor 23
Le Premier ministre et le Cabinet 25

IV L'ADAPTATION ET LA PRATIQUE AU CANADA

La structure constitutionnelle 31
La structure du gouvernement 35

V LA RÉALISATION DU CONSENSUS

Le Cabinet et son Secrétariat 43
Le Conseil du Trésor et son Secrétariat 46
La Commission de la fonction publique 53

VI LES MINISTRES ET LEURS MINISTÈRES RESPECTIFS

Le ministre 59
Le sous-ministre 61
Le sous-ministre et la responsabilité individuelle du ministre 63
Le sous-ministre et la responsabilité collective du ministre en matière politique 65
Le sous-ministre et la responsabilité collective du ministre en matière d'administration 70

VII LA RESPONSABILITÉ CONSTITUTIONNELLE ET L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

L'obligation de rendre compte en régime parlementaire – le ministre 91
L'obligation de rendre compte en régime parlementaire – le sous-ministre 93
Les agents de la comptabilité 97
La responsabilité ministérielle dans le système congressionnel 103
L'obligation de rendre compte du sous-ministre 109

VIII LES PRINCIPES DÉCOULANT DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Avant-propos

Depuis la Seconde guerre mondiale, le gouvernement du Canada et les entreprises d'État jouent un rôle de plus en plus important dans la vie des Canadiens. Les demandes croissantes de la population et la réponse du gouvernement à ces demandes ont fortement influencé la manière dont notre société prend conscience de certains problèmes qu'elle doit résoudre. Les programmes que le gouvernement a établis au cours des années 1940 et 1950 ont nettement élargi son champ d'activité, ce qui a entraîné une augmentation correspondante de ses effectifs. Le gouvernement a pris un rôle actif dans l'élaboration de politiques, et a mis sur pied des structures complexes pour appuyer cette fonction. Au cours des vingt dernières années, un nouveau type de fonction publique est apparu pour pourvoir à ces structures et pour administrer les programmes complexes qui en sont issus. Une nouvelle catégorie de «coordonateurs» des politiques et autres spécialistes des relations interministérielles a été créée. De nouvelles structures ont été mises sur pied en vue de canaliser les initiatives. Il s'est produit plus de changements dans l'appareil gouvernemental et dans la variété et l'envergure des programmes qu'il met en oeuvre que dans toute période comparable de notre histoire administrative et sociale.

Il y a dix ans, un certain nombre de mesures ont été prises en vue de moderniser le gouvernement afin qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités toujours nouvelles et de plus en plus lourdes. Outre les grands changements organisationnels, comme la création d'un poste de ministre chargé du Conseil du Trésor et l'élargissement du rôle d'administrateur central de cet organisme, un grand effort a été fait afin de rationaliser la *procédure* gouvernementale. S'inspirant des disciplines scientifiques et techniques, le gouvernement s'est efforcé d'adopter des procédures fondées sur la *théorie des systèmes* pour organiser l'exécution de ses travaux, mesurer sa productivité et évaluer ses activités. Il s'agissait d'une profession de foi, répandue par un petit nombre et adoptée par la multitude, qui voulait que l'organisation et la méthode seules permettent la solution de problèmes complexes.

Pendant la décennie qui a suivi, cette théorie a été appliquée à divers domaines, tels la préparation du budget, le rôle et les fonctions du Cabinet, la mise sur pied d'un corps de planificateurs professionnels et la création de mécanismes institutionalisés de coordination «horizontale». Ces innovations ont toutes été couronnées d'un certain succès, mais elles n'ont pas toutes comblé les espérances qui avaient présidé à leur mise en oeuvre et, dans certains cas, on a constaté des effets secondaires imprévus. Vu l'étendue et la portée des opérations gouvernementales, on peut dire toutefois que, dans l'ensemble, l'adoption d'une méthode ordonnée a facilité la résolution de problèmes et l'adoption de propositions complexes. Mais, avec le recul, on s'aperçoit que la *procédure* peut également empêcher de déceler et de résoudre les problèmes et que, lorsqu'elle est appliquée de façon mécanique ou systématique, elle est inefficace.

D'importants changements se sont également produits dans les institutions fondamentales du gouvernement parlementaire et ministériel. Étant donné la complexité et l'ampleur du gouvernement, l'avènement de moyens de communication modernes et la participation organisée de la collectivité à l'action politique, le Parlement a plus de difficultés à se maintenir au centre des affaires nationales. Les ministres assument une charge de plus en plus lourde; ils passent plus de temps à résoudre les problèmes, et ils ont de plus en plus de mal à tenir compte des préoccupations d'ordre politique dans ce processus. De même, non seulement la composition de la fonction publique a-t-elle changé, mais la *procédure* est si complexe que les fonctionnaires ont de plus en plus de mal à voir un rapport entre leurs propres fonctions et celles du gouvernement dans son ensemble.

Voilà maintenant plus de trente ans que le gouvernement fédéral a commencé à jouer son rôle actuel. Au seuil de la quatrième décennie, il est manifeste que les problèmes tenant à l'ampleur et à la complexité du gouvernement ne vont pas diminuer. Il ressort également qu'une méthode plus scientifique peut aider tant à l'organisation qu'à la résolution des problèmes, mais qu'une accumulation de systèmes tend à rendre l'ensemble encore plus complexe. La *responsabilité constitutionnelle*, qui est au coeur du parlementarisme, est cependant une notion fondamentale. Comprise et appliquée à bon escient, elle doit garantir non seulement que nos institutions gouvernementales sont représentatives, mais encore qu'elles peuvent répondre de façon satisfaisante aux besoins changeants de notre société.

Les Canadiens vivent dans une démocratie politique. Leur gouvernement, qui est représentatif et donc humain, doit tenir compte des points de vues et des besoins divergents de l'électorat, organisé ou non, à travers le pays. Les systèmes et la logique ne peuvent pas toujours garantir le meilleur gouvernement possible à une nation, et l'expérience nous a appris que la complexité du gouvernement s'écarte nettement de la précision mathématique de l'analyse des systèmes.

La représentativité de notre système de gouvernement constitue sa caractéristique la plus importante. En effet, un gouvernement parlementaire et ministériel est un gouvernement représentatif, donc responsable. Si nous examinons le gouvernement et la société depuis la guerre, notamment au cours des vingt dernières années, nous constatons que nos efforts pour rendre le gouvernement plus apte à répondre aux besoins de la collectivité ont souvent été faits sans une connaissance approfondie des principes d'utilisation responsable du pouvoir qui sous-tendent l'ensemble de notre droit constitutionnel. Nous avons établi des programmes pour répondre à des besoins perçus et des systèmes de gestion interne pour contrôler l'activité gouvernementale accrue qui découle de ces programmes. Malheureusement, tous ces changements, mis ensemble, ont milité contre l'exercice ouvert de la responsabilité constitutionnelle, et, dans une certaine mesure, ils ont dilué la valeur bénéfique du pouvoir tout comme l'obligation de rendre compte de son exercice. Ironie du sort, le système passe ainsi aux yeux de la majorité pour être insensible, et bien que le pouvoir continue d'être exercé de manière responsable, d'aucuns s'inquiètent que son exercice soit freiné non pas à cause des principes de responsabilité, mais plutôt à cause de la complexité du processus bureaucratique.

Le présent document vise un triple objectif : d'abord, aller au-delà de la complexité pour exposer l'essentiel du système de gouvernement parlementaire, en tant que système conçu pour limiter l'exercice du pouvoir de l'État; ensuite, décrire le système constitutionnel au sein duquel le gouvernement ministériel fonctionne et vis-à-vis duquel la résolution de problèmes particuliers doit être recherchée; enfin, expliquer la responsabilité *personnelle* et l'obligation de rendre compte

qui incombe aux ministres et aux fonctionnaires supérieurs, ainsi que l'importance de cette obligation pour le fonctionnement du gouvernement parlementaire.

Le Bureau du Conseil privé
Août 1977

I

LA RESPONSABILITÉ CONSTITUTIONNELLE DES MINISTRES

Introduction

Au Canada, la responsabilité du gouvernement est fondée sur la responsabilité individuelle et collective des ministres envers le Parlement. Dans l'exercice de leurs charges, les ministres de la Couronne font rapport au Parlement, et ils ne restent en fonction que s'ils jouissent de la confiance (c'est-à-dire du soutien) de la majorité des députés à la Chambre des communes. Dans notre système de gouvernement parlementaire et ministériel, les ministres sont *constitutionnellement responsables* de la prestation et de la conduite du gouvernement, ce qui veut dire qu'aux termes de la loi et des conventions constitutionnelles, le pouvoir et, partant, la responsabilité sont exclusivement détenus par les ministres. Les ministres exercent ce pouvoir constitutionnellement parce que la loi le prescrit, et le Parlement et leurs collègues au Cabinet les tiennent responsables de leurs actions en vertu de la loi.

La *responsabilité constitutionnelle* des ministres ne dispense pas les titulaires d'autres charges de respecter la loi. Elle a plutôt pour objet de permettre au Parlement de concentrer la responsabilité touchant la conduite du gouvernement sur ses membres qui assument une charge ministérielle et qui doivent rendre compte en dernier ressort au Parlement et, indirectement, à l'électorat, de leurs actes et de ceux de leurs subordonnés. La responsabilité constitutionnelle des ministres permet au Parlement de s'assurer que le pouvoir est exercé de façon responsable dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

Le gouvernement ministériel

Notre système de gouvernement, qui dérive du modèle britannique ainsi que de l'usage des époques qui ont précédé et suivi la Confédération, est un système ministériel. En leur qualité de conseillers de la Couronne, les ministres sont individuellement et collectivement

responsables de la plupart des actes du gouvernement.[1] Leurs responsabilités individuelles sont pour la plupart déterminées par la loi. Grosso modo, ils exercent les pouvoirs que leur confère la Couronne au Parlement et ils exercent leur charge à titre amovible. L'exercice de ces pouvoirs, dont les ministres rendent compte au Parlement, constitue le fondement du gouvernement responsable. Par contre, la responsabilité collective des ministres est essentiellement fondée sur les conventions constitutionnelles plutôt que sur la loi écrite, et elle assure la stabilité et l'unité essentielles à la conduite du gouvernement ministériel.[2]

La *responsabilité individuelle des ministres* date du temps où, dans la pratique tout comme en théorie, le gouvernement était assuré par la Couronne plutôt que par les ministres, lesquels ne faisaient que conseiller le souverain et étaient légalement responsables de leurs actes envers la Couronne. De nos jours, cette responsabilité individuelle des ministres procède de la doctrine et de la loi constitutionnelle écrite : elle demeure une force pratique, étant donné la responsabilité conventionnelle des ministres envers la Chambre des communes et le caractère légal de leurs attributions dans l'administration publique. La responsabilité individuelle des ministres assure également la responsabilité à travers l'ensemble du système.[3]

La *responsabilité collective des ministres*, notion complexe qui englobe aussi leur responsabilité individuelle, est récente dans notre Constitution : elle remonte tout au plus à une centaine d'années. Elle est apparue le jour où la Couronne a cessé d'être la force motrice du gouvernement. Elle avait pour objet d'assurer un gouvernement stable dans le cadre de la structure gouvernementale existante. Les ministres ont remplacé le souverain en tant que décisionnaires du gouvernement,

---

1 Sur le plan juridique, la Couronne au Canada est la reine représentée par le gouverneur général.

2 Voir *Cabinet Government* de Sir Ivor Jennings, 2e éd.(Cambridge, 1951) p. 1 à 13, où l'on trouve une excellente étude de la distinction entre la Loi et la convention constitutionnelle, ainsi que du processus par lequel on passe du précédent à l'usage et de l'usage à la convention.

3 Voir l'étude du caractère légal de la responsabilité ministérielle dans l'ouvrage *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* de A.V. Dicey, 10e éd., (London, 1964) p. 325 à 327.

et leur responsabilité collective a assuré qu'ils tenaient collectivement les rênes du gouvernement. Cependant, cette responsabilité n'étant ni ancienne ni prévue par la loi, mais plutôt récente et de nature conventionnelle, elle ne revêt, pour ce qui est de l'obligation de rendre compte au sein du système, qu'une importance indirecte quoique essentielle.[4]

La nature de la responsabilité constitutionnelle des ministres et son importance à l'égard du système est mal comprise, et l'efficacité permanente de la responsabilité ministérielle est parfois mise en doute. En fait, cette notion n'est pas tellement différente de celle qui existait il y a 200 ans, lorsqu'elle a d'abord été reconnue comme une notion distincte dans la Constitution. C'est donc dire qu'elle a toujours fonctionné dans un contexte politique et qu'elle reflète ce contexte.[5]

La responsabilité ministérielle est un principe fondamental de la Constitution. Selon ce principe, un ministre doit répondre *personnellement* de son exercice du pouvoir à la Chambre des communes. Comme la Chambre établit elle-même ses règles de procédure, ce principe possède toute la souplesse nécessaire pour s'appliquer à un nombre infini de situations et de circonstances.

C'est sur le principe de la responsabilité ministérielle que repose le contrôle de l'exercice du pouvoir dans notre système constitutionnel. Selon ce principe, les ministres assument à l'égard du Parlement une responsabilité constitutionnelle qui leur est propre et qui les distingue d'autres titulaires de charges publiques. Ce principe régit l'exercice responsable du pouvoir, et son efficacité ne dépend pas de l'application de la sanction ultime qu'est la révocation. Il y a eu relativement peu

---

[4] Les responsabilités individuelles des ministres sont modifiées par la responsabilité collective et les moyens mis en oeuvre pour l'assurer. De la même manière, la responsabilité des hauts fonctionnaires, qui est centrée sur les responsabilités individuelles légales des ministres, repose sur le besoin essentiel d'unité au sein du gouvernement, unité qui est la raison d'être de la responsabilité collective.

[5] Par exemple, les circonstances dans lesquelles un ministre peut être destitué ou risque de l'être sont une affaire de jugement politique, peu importe que le ministre ait été ou non au fait des événements dont il est tenu responsable.

de cas où des ministres ont été forcés de donner leur démission.[6] Le fait qu'un ministre ne sera probablement pas destitué à la suite de la révélation d'un cas particulier de mauvaise administration, ou même d'abus de pouvoir par les fonctionnaires sous ses ordres, ne modifie en rien sa responsabilité constitutionnelle ou l'obligation qu'il lui incombe de veiller à ce que de tels incidents ne se produisent pas. En effet, cette responsabilité est assurée par la possibilité toujours présente que, dans certaines circonstances précises, à cause de la manière dont il a exercé le pouvoir, le ministre peut se trouver dans une situation embarrassante, ou subir un discrédit qui l'affaiblit lui-même et le gouvernement dont il fait partie, ou perdre l'estime de ses collègues et compromettre ainsi son avenir politique, ou encore être forcé de se prêter à une enquête publique qui peut aboutir à un blâme et à la révocation. Ces possibilités sous-tendent la responsabilité constitutionnelle des ministres, sur laquelle est fondée la responsabilité du système tout entier.

L'évolution de la Constitution

Les Canadiens vivent dans un système politique qui a évolué pendant des siècles en fonction de la nécessité de contrôler l'exercice du pouvoir. Le gouvernement constitue une façon d'organiser ce contrôle de l'exercice du pouvoir, et quelle que soit la complexité de la société et de ses problèmes, l'exercice responsable du pouvoir est, à la longue, essentiel à la résolution des problèmes du pays ainsi qu'à la stabilité et au bien-être de la société.

Le contrôle de l'exercice du pouvoir par l'État est une nécessité fondamentale. Le moyen que nous avons choisi est également un moyen fondamental: il consiste à investir les ministres de la responsabilité constitutionnelle. C'est en connaissant et en comprenant notre histoire que nous pouvons comprendre et analyser le *système* selon lequel nous sommes gouvernés, nous rendre compte qu'il s'agit bien

---

[6] Voir l'étude approfondie de cette question dans *Representative and Responsable Government* de A.H. Birch (London, 1964), p. 139 à 149; et l'article de S.E. Finer, 'The Individual Responsibilities of Ministers' paru dans *Public Administration*, vol. xxxiv, 1956.

d'un *système* et que, si nous voulons en modifier un élément, nous devons savoir comment et pourquoi cet élément s'insère dans l'ensemble de nos usages, quelles conséquences découleront de ce changement, et quelles autres modifications seront nécessaires pour garantir l'intégrité de tout le système.

Il nous faut par conséquent connaître notre histoire et comprendre les origines de nos usages dans ce domaine. Cette histoire et ces origines constituent le cadre dans lequel nous devons résoudre les problèmes complexes de l'heure, ou tout au moins le point de départ d'une réforme réalisable et, partant, utile du système.

Conclusion

La responsabilité personnelle est à la base de notre système de gouvernement parlementaire et ministériel. Elle découle de la responsabilité individuelle des ministres, responsabilité essentiellement personnelle et ne tenant pas aux institutions. Elle n'est pas partagée. La responsabilité s'attache non pas aux fonctions du ministre, mais à sa personne même, ce qui l'investit d'une *responsabilité constitutionnelle* propre pour ce qui est de l'exercice du pouvoir.

La nature de notre système de gouvernement ainsi que les paramètres de la responsabilité se définissent selon les origines, l'évolution et la nature de la responsabilité constitutionnelle de chaque ministre et selon l'effet qu'ont sur l'exercice de cette responsabilité les moyens qui permettent que la responsabilité collective découle de la responsabilité individuelle des ministres.

II

LES ORIGINES DE LA RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE

Le pouvoir et la Constitution

Sur le plan constitutionnel, le pouvoir de l'État émane de la Couronne et, en règle générale, il ne peut être exercé que par la Couronne ou en son nom. Le gouvernement parlementaire et ministériel a pour objet de garantir que le pouvoir est exercé de façon responsable par la Couronne et par ses conseillers.

Les pouvoirs de la Couronne se divisent en deux catégories : ceux qui émanent de la Couronne au Parlement et ceux qui émanent de ses prérogatives. Les pouvoirs que la Couronne exerce en vertu des lois écrites lui sont conférés par l'autorité législative, à savoir la Couronne au Parlement. Les pouvoirs découlant des prérogatives ont leur origine dans les anciens pouvoirs coutumiers du roi, qui font maintenant partie de la *common law* et (au même titre que les pouvoirs conférés par les lois) sont soumis à l'interprétation des tribunaux.[1] La Couronne les exerce cependant sans se référer au Parlement.

À l'époque féodale, tous les pouvoirs de la Couronne provenaient théoriquement de ses prérogatives. Le roi exerçait non seulement le pouvoirs exécutif, mais encore ce qui est devenu par la suite le pouvoir législatif (en particulier, le pouvoir de lever des impôts et de dépenser) de même que le pouvoir judiciaire, par l'intermédiaire de ses tribunaux.

L'évolution du gouvernement parlementaire a limité l'exercice des prérogatives, en les soumettant graduellement à la primauté du pouvoir légal de façon à substituer le pouvoir de la Couronne au Parlement au pouvoir de la Couronne individuelle. Ce processus a rendu la Couronne responsable de l'exercice de son pouvoir envers le Parlement. La Couronne continue d'exercer son pouvoir législatif, mais avec l'approbation du Parlement. De même, bien qu'elle continue de présider les tribunaux, elle est tenue d'exercer sa fonction judiciaire par l'intermédiaire d'une magistrature indépendante. C'est ainsi qu'en rendant la Couronne «constitutionnelle», on a progressivement réduit

---

[1] Voir Halsbury's *Laws of England* 14e éd. (London, 1974) vol. viii, p. 583.

ses prérogatives tout en soumettant les prérogatives résiduelles à l'interprétation des tribunaux. Il y a lieu de noter cependant que, tout au long de ce processus, l'exercice du pouvoir entrait dans les attributions de la Couronne, et l'exercice du pouvoir par la Couronne sur les conseils des ministres responsables constitue la base de la responsabilité constitutionnelle touchant l'exercice du pouvoir dans le système que nous connaissons aujourd'hui.[2]

L'exercice responsable du pouvoir

Au Moyen Age, la Couronne se servait des revenus produits par ses biens domaniaux et ses fiefs pour subvenir aux frais de l'État. Il n'existait aucun système fiscal qui l'aurait obligé à consulter la noblesse ou le peuple. Le gouvernement n'avait qu'une portée limitée mais il existait néanmoins un concept bien défini de responsabilité, selon lequel il incombait à la Couronne d'assurer la direction du royaume, et dès le début, les hommes les plus importants du royaume la conseillaient sur son administration. La notion de gouvernement assuré par le «roi en conseil» remonte à la conquête normande.

Les rois ne pouvaient cependant pas financer les guerres avec leurs biens domaniaux et les dépenses de guerre ont donné lieu à la levée d'impôts extraordinaires en sus de la taille traditionnelle. L'impôt a créé un état de tension entre la Couronne et la noblesse, tension qui a abouti à ce premier jalon de la responsabilité constitutionnelle, la *Magna Carta*, qui assujettit pour la première fois les impôts levés par la Couronne au consentement préalable de ceux qui doivent les payer. Vers le XIII[e] siècle, la société en est arrivée à un stade d'évolution tel que les impôts ont commencé à frapper directement une nouvelle classe d'aristocratie terrienne et de bourgeoisie qui était tout aussi avisée que la noblesse et qui, selon le principe établi par la *Magna Carta*, devait elle aussi consentir à ces impôts. La constitution d'une assemblée du tiers état, qui devait accorder pareil consentement, a

---

[2] Voir l'étude de cette question difficile dans *Constitutional and Administrative Law* de S.A. de Smith, 2[e] éd., (Londres, 1973) p. 114 sq. et *The Law and Custom of the Constitution* de Sir William Anson, 4[e] éd., (Oxford, 1935) vol. ii, part. 1, p. 17 à 72.

donné lieu à la structure essentielle du Parlement tel que nous le connaissons aujourd'hui, à savoir la Couronne, la Chambre haute et la Chambre des communes.

Ce n'est cependant qu'au moment du conflit constitutionnel du XVII[e] siècle qu'ont été prises les principales mesures visant à consacrer la responsabilité du «gouvernement» à la Chambre des communes, principe qui a été clairement énoncé (mais non pas toujours observé) dans la constitution vers la fin du XVIII[e] siècle. La lutte qui, au XVII[e] siècle, a opposé le tiers état à la Couronne n'était pas qualitativement différente de celle qui avait opposé la Couronne à la noblesse au XIII[e] siècle : l'une comme l'autre avait pour objet de forcer la Couronne à exercer son pouvoir de façon responsable.

L'affaiblissement de la noblesse durant la longue période de discordes civiles qui a précédé l'avènement des Tudor a été suivi d'une réaffirmation vigoureuse du pouvoir de la Couronne, qui a atteint son apogée sous le règne de Charles I. Le principe de responsabilité que la noblesse avait imposé à la Couronne au Moyen Age a perdu du terrain en même temps que la puissance de la noblesse, et au XVII[e] siècle, il a cédé la place au dogme du «droit divin du souverain» auquel souscrivaient les Stuart. Vers le milieu du XVII[e] siècle, la nouvelle classe de marchands et l'aristocratie terrienne, l'une et l'autre appartenant au tiers état, limitaient les pouvoirs de la Couronne tout en constituant sa principale source de revenus. L'imposition de taxes à ce groupe sans son consentement et la perception de ces impôts en-dehors des formes légales ont occasionné la grande lutte entre la Couronne et le tiers état.[3] Cette lutte, qui a vu la suprême punition de l'irresponsabilité personnelle dans l'exercice du pouvoir, à savoir l'exécution d'un roi, a établi la tradition de la responsabilité ministérielle devant la Chambre des communes.

---

[3] Le plus célèbre de ces impôts était le Shipmoney (impôt de construction navale) levé dans chaque comté pour la construction des navires au service du roi. L'organisme chargé de faire respecter cet impôt était la Star Chamber, qui se dispensait de la procédure judiciaire normale et conférait ainsi au roi les attributs de la justice pénale.

Les origines de la responsabilité ministérielle

Vers la fin du XVII[e] siècle, l'obligation pour la Couronne de consulter la Chambre des communes en matière fiscale a été consacrée dans la Constitution, notamment par le biais du *Bill of Rights*, de la loi dite *The Mutiny Act* et de *The Act of Settlement*.[4] Les conseillers du roi continuaient d'être nommés par la Couronne, mais ils étaient obligés de travailler en harmonie avec la Chambre des communes qui exerçait un contrôle sur le pouvoir financier et militaire de la Couronne. Afin d'exercer leurs fonctions et d'obtenir les fonds dont ils avaient besoin, les ministres du roi, qui occupaient les principales charges de l'État, devaient s'entendre avec la majorité des membres de la Chambres des communes. Les ministres, notamment ceux qui avaient des responsabilités financières, se sont ainsi rendu compte progressivement de l'importance de la Chambre des communes et de l'intérêt qu'il y avait à en faire partie.

Grâce au contrôle qu'elle exerçait sur les ressources financières (impôts) et les crédits (dépenses), la Chambre des communes a pu tenir les ministres responsables de leurs actes, ce qui revient à dire que les ministres, nommés par la Couronne, étaient tenus responsables des mesures qu'ils prenaient au nom de celle-ci. Cette responsabilité individuelle était assurée non seulement par le fait que les ministres pouvaient être appelés à rendre compte au Parlement, mais encore par la procédure de mise en accusation au moyen de laquelle on pouvait forcer la Couronne à révoquer un ministre qui ne jouissait plus de la confiance du Parlement.[5] On n'attachait pas trop d'importance au

---

[4] Ces textes de loi ont créé la «monarchie constitutionnelle». Le *Bill of Rights* (1689) spécifiait que le pouvoir législatif était représenté par la Couronne au Parlement, le *Mutiny Act* (1689) assujettissait l'existence de l'armée à l'approbation annuelle du Parlement, et la loi dite *The Act of Settlement* (1701) a privé le roi, entre autres, du pouvoir de contrôler la justice.

[5] Voir de Smith, *Constitutional and Administrative Law* p. 169: [traduction] «Le Parlement avait l'habitude d'obliger les ministres à rendre compte au moyen d'une procédure semi-judiciaire. Le roi (exception faite de Charles I et de Jacques II) ne pouvait jamais avoir tort aux yeux de la loi. Il était donc plus pratique de rendre ses conseillers comptables de leurs mauvais conseils en les inculpant de crimes et de délits. La Chambre des communes était l'accusateur, le rôle des juges étant assumé par les lords dans cette procédure qu'on appelait *impeachement*

concept de «gouvernement» : les ministres assumaient leur charge et s'en démettaient selon que le roi le jugeait à propos (quelquefois à la demande du Parlement).

La faculté qu'avait le roi de choisir les ministres était circonscrite par les forces politiques qui se faisaient sentir au Parlement et parmi les ministres eux-mêmes. La croissance des partis politiques, en favorisant des groupes particuliers de ministres, a davantage réduit l'exercice des prérogatives de la Couronne. Le roi Georges I, qui bénéficiait de la Dévolution hanovrienne et devait son trône au nouveau parti Whig, a été contraint de choisir ses ministres parmi ce groupe.[6] Georges I était encore défavorisé par le fait qu'il parlait à peine anglais. Le pouvoir d'accorder des faveurs royales était de plus en plus exercé sur les conseils du principal Lord du Trésor, qui est devenu le premier des ministres du roi. En résumé, la Dévolution hanovrienne marque le début de l'ère où l'autorité du Premier ministre s'est substituée à l'autorité du roi dans le choix des ministres.

Lors de la Guerre de Sept ans, le premier Lord du Trésor portait déjà le nom de Premier ministre.[7] Vers la fin du siècle, le Premier ministre avait assumé le droit de nommer, sinon de révoquer, les

---

(mise en accusation). Les ministres n'étaient pas les seuls à risquer *l'impeachement*: les fonctionnaires et les juges pouvaient aussi être accusés de corruption et risquer l'*impeachement*; mais le verdict n'était pas connu d'avance. Au cours du XVIII[e] siècle, le mécanisme encombrant de *l'impeachement* a été progressivement remplacé par les votes de blâme contre les ministres et les gouvernements; on se rendait compte que les procès politiques encombrants ne constituaient pas la meilleure méthode d'atteindre la responsabilité politique. Le dernier *impeachement* a eu lieu en 1805; la procédure n'a jamais été abolie, mais dans la pratique, on n'y a plus recours.» Cette procédure survit aux États-Unis.

6 La Couronne a été dévolue à la maison de Hanovre aux termes de l'*Act of Settlement* de 1701. À la mort en 1714 de la reine Anne, les Tories hésitaient entre Georges et le prétendant des Stuart (le fils de Jacques II) alors que les Whigs prenaient carrément parti pour Georges, Électeur de Hanovre.

7 Ce terme a d'abord été employé par dérision par les adversaires de Walpole, qui a longtemps été premier Lord du Trésor, soit de 1721 à 1742.

ministres et certains autres titulaires de charges publiques.[8] C'est à ce moment que le Cabinet est devenu un mécanisme qui permettait de concilier les points de vues des ministres de façon qu'ils puissent se soutenir les uns les autres à la Chambre des communes. La tradition très importante de la responsabilité collective s'est ainsi ajoutée à la responsabilité individuelle des ministres, laquelle était au XVIII[e] siècle une obligation légale les exposant à l'*impeachement*. La responsabilité individuelle demeure le fondement juridique du système actuel. Les ministres ne sont plus passibles d'*impeachement*; ils risquent plutôt d'être tenus de démissionner afin de ne pas mettre en cause la responsabilité collective de leurs collègues, laquelle entraînerait à son tour la révocation de l'ensemble du Conseil des ministres.[9]

Les ressources financières et les crédits

L'imposition de la responsabilité constitutionnelle, d'abord à la Couronne, puis (en son nom) à ses conseillers, découle des efforts déployés d'abord par les Lords et ensuite par les Communes en vue de forcer la Couronne à ne lever les impôts qu'avec leur consentement.

Au cours du siècle qui a suivi l'établissement en 1295 du premier Parlement digne de ce nom, les sommes allouées à la Couronne étaient votées par les Communes sur l'avis et avec le consentement des Lords. Il ne semble pas que cette pratique, tout comme la plupart des pratiques parlementaires, ait toujours été suivie, ayant d'abord été négligée au cours des discordes civiles du XV[e] siècle puis sacrifiée aux tendances autocratiques des premiers Tudor. Cependant, elle a été

---

[8] On n'a vu que très rarement un Premier ministre exercer son droit d'exiger la démission de ses collègues. Le précédent a été établi en 1792 lorsque le Second Pitt a obtenu le renvoi du Grand Chancelier, en demandant au roi de choisir entre celui-ci et lui-même. Ce n'est que vers la fin du XIX[e] siècle que le précédent est devenu tradition. De nos jours, la nature «confédérale» des rapports entre les ministres d'une part, et entre les ministres et le Premier ministre d'autre part, est confirmée par le fait que celui-ci n'exerce guère son droit de renvoyer des ministres ainsi que par les conséquences malencontreuses qui font généralement suite à la révocation d'un groupe de ministres. Voir Robert, Lord Blake, *The Office of Prime Minister* (Oxford, 1975) p. 30 à 39.

[9] Voir Anson, *Law and Custom of the Constitution*, vol. ii, part. i, p. 118.

activement réaffirmée vers la fin du XVI[e] siècle et, sous le règne de Charles I. elle a provoqué la grande crise constitutionnelle du XVII[e] siècle. Le *Bill of Rights* puis l'*Act of Settlement* ont établi que la Couronne doit agir conformément à la loi. Le *Bill of Rights* prévoit en particulier qu'«il est illégal de percevoir de l'argent pour le compte ou à l'usage de la Couronne...sans l'autorisation du Parlement...» [traduction]. Ce document a également institué les sessions annuelles du Parlement, ce qui a donné naissance à un système d'autorisation annuelle des fonds pour la Couronne.[10]

Jusqu'au XVIII[e] siècle, le Parlement approuvait la levée d'un impôt spécifique dans un but précis. Le contrôle de la bourse (c'est-à-dire la permission de dépenser ou l'octroi de crédits) était une conséquence et non pas la cause du contrôle de l'imposition par le Parlement. Essentiellement, donc, le pouvoir parlementaire de contrôler les dépenses publiques est issu de la lutte pour combattre la levée arbitraire des impôts. Ces circonstances, associées au principe selon lequel la Couronne seule peut gouverner parce que le pouvoir émane d'elle, ont établi que la Couronne avait seule le pouvoir de proposer un impôt ou une dépense. Erskine May, qui fait autorité en la matière, nous donne cette analyse :

[traduction]

> Le souverain, qui incarne le pouvoir exécutif, est chargé d'administrer tous les revenus de l'État ainsi que de tous les paiements au titre du service public. Ainsi, la Couronne, agissant sur les conseils de ses ministres responsables, informe les Communes des besoins pécuniaires du gouvernement; de leur côté, les Communes accordent les fonds ou crédits nécessaires pour satisfaire à ces besoins; elles fournissent, au moyen d'impôts et d'autres sources de revenu public, les ressources financières nécessaires aux dépenses qu'elles ont autorisées. Donc la Couronne demande de l'argent, les Communes l'accordent et les Lords consentent à cet octroi : mais les Communes ne votent pas les fonds tant que la Couronne n'en fait pas la demande;

---

[10] Voir *Parliament* de Sir Ivor Jennings, 2[e] éd., (Cambridge, 1969) p. 283.

> elles ne lèvent ni n'augmentent les impôts, à moins que la Couronne ne déclare, par l'entremise de ses conseillers constitutionnels, qu'une telle mesure est nécessaire pour le service public.[11]

Ce dernier principe figurait dans les règles de procédure des Communes au début du XVIII[e] siècle.

À la suite du tournant constitutionnel du XVII[e] siècle, les conseillers constitutionnels de la Couronne ont entretenu des rapports plus étroits avec le Parlement, à tel point que, vers le milieu du XVIII[e] siècle, ils en sont devenus une partie intégrante. Le gouvernement ministériel, tel que nous le connaissons aujourd'hui, a commencé à prendre corps dans la Constitution au cours de cette période où le gouvernement grandissait, où les partis politiques s'institutionnalisaient et où la Couronne était plus disposée à accepter les «conseils», même si elle était quelquefois aussi politiquement active qu'avant.

Après l'adoption du *Mutiny Act* en 1689, toutes les dépenses militaires ont été assujetties à un vote annuel d'affectation des fonds. En théorie, le gouvernement civil était assuré par les fonds de la *Civil List*, votée au bénéfice de la Couronne au début de chaque règne et renouvelée tous les ans, sans l'intervention du Parlement, jusqu'à la mort du souverain. Dans la pratique cependant, les fréquents déficits obligeaient les ministres du roi à obtenir de nouveaux crédits des Communes.[12] En effet, tout au long du XVIII[e] siècle, le Parlement a annuellement approuvé les fonds nécessaires pour financer la plupart des dépenses publiques, bien qu'à vrai dire, il n'ait exercé ce pouvoir que pour la forme et se soit attendu, de façon générale, à ce que le Trésor lui garantisse que les dépenses étaient bien administrées et

---

[11] Sir Erskine May, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 18[e] éd. revue et annotée par Sir Barnett Cocks, (London, 1971) p. 676. (Ce livre fut publié la première fois en 1844. Depuis, Erskine May et ses successeurs l'ont tenu à jour). Il y a lieu de noter que n'importe quel député peut proposer une réduction des dépenses.

[12] Il est intéressant de noter qu'au XVIII[e] siècle, la charge de l'administration civile ne représentait, pour la bourse publique, tout au plus qu'un dixième (et souvent moins) de la charge des services navals et militaires.

contrôlées.[13] Au cours de la première moitié du XIX[e] siècle, le principe des affectations annuelles du Parlement a été étendu à toutes les dépenses civiles, après que la *Civil List* eut été progressivement réduite pour n'inclure que les dépenses personnelles du souverain. Le financement de l'administration civile a été ainsi soumis au vote annuel au même titre que les services militaires.

Conclusion

L'histoire constitutionnelle du gouvernement parlementaire et ministériel est celle de l'évolution des méthodes visant à garantir que ceux qui exercent le pouvoir sont constitutionnellement responsables. Tout d'abord, la Couronne, qui était la source du pouvoir au sein du système, a été tenue responsable par les grands hommes qui étaient les principaux responsables du royaume. Ensuite ce fut au tour des Communes de rechercher ce rôle, qu'elles se sont éventuellement assuré en tenant la Couronne responsable par le biais de ses ministres qui devaient rendre compte à la Chambre de leur exercice du pouvoir de la Couronne. C'est ainsi que le pouvoir personnel du roi a été assujetti au principe de responsabilité par la *Magna Carta* au XIII[e] siècle et par le *Bill of Rights* au XVII[e] siècle. Aux XVIII[e] siècle, ce pouvoir a été délégué à des comités,[14] et les ministres qui l'exerçaient étaient tenus individuellement responsables envers la Chambres des communes. Notre système de gouvernement parlementaire et ministériel est donc fondé sur la responsabilité constitutionnelle des ministres envers une assemblée élue, la Chambre des communes, le

---

[13] On peut lire dans l'ouvrage *The Treasury* de Henry Roseveare (London, 1969) p. 88 à 132, un excellent compte rendu des rapports entre le Trésor et les Communes au XVIII[e] siècle et au XIX[e] siècle. À la p. 91, Roseveare cite l'opinion, apparemment typique, d'un député sur la question de la responsabilité en 1775 : [traduction] «Les ministres peuvent-ils s'occuper des affaires publiques si n'importe quel membre de cette Assemblée a le droit d'exiger un compte rendu? Ce serait impossible...; le service public ne peut être assuré si l'on demande de tels comptes rendus qui détruisent la confiance que vous avez dans ces ministres». L'auteur de cette déclaration voulait simplement souligner que dans le contexte de débats *partisans*, il est peu probable que les questions administratives puissent être discutées de façon objective.

[14] Voir l'explication de ce terme ci-après à la page 23.

gouvernement monarchique ayant cédé la place, dans la Constitution *fonctionnelle*, au gouvernement ministériel.[15]

[15] Selon Bagehot, il y a dans la Constitution deux classes d'institutions : [traduction] «...en premier lieu, celles qui impressionnent et suscitent le respect du peuple – les éléments *prestigieux*, si je puis me permettre cette expression; et en second lieu, les éléments *fonctionnels*, c'est-à-dire les éléments grâce auxquels le gouvernement fonctionne et gouverne...Les éléments prestigieux du gouvernement sont ceux qui lui donnent sa force, qui constituent son moteur. Les éléments fonctionnels ne sont que l'exercice de ce pouvoir.» Walter Bagehot, *The English Constitution*, 2e éd. (London, 1896) p. 4 et 5. On pourrait ajouter que les éléments prestigieux sont essentiels à l'action de la loi constitutionnelle, alors que les éléments fonctionnels reflètent la pratique et la coutume dans l'application de la loi et de la tradition.

III

LES ORIGINES DE LA RESPONSABILITÉ COLLECTIVE

Introduction

La procédure d'allocation des fonds est liée au remplacement progressif du gouvernement monarchique par le gouvernement ministériel dans l'élément fonctionnel de la Constitution. Bien que le contrôle de l'allocation des fonds par le Parlement soit essentiel à l'exercice responsable du pouvoir par les ministres et se trouve à la base de la responsabilité individuelle des ministres, son évolution a été largement influencée par la tradition de la responsabilité collective et par les moyens mis en oeuvre pour assurer la cohésion du Conseil des ministres.

Le contrôle du Trésor

Le principe qui voulait que la Couronne seule puisse demander aux Communes de lever les impôts et d'autoriser les dépenses destinées aux services civil, militaire et naval a non seulement protégé le contribuable contre la générosité de la Chambre des communes, mais a aussi renforcé la position des Lords du Trésor parmi les ministres du roi. À mesure que les dépenses publiques augmentaient, il devenait de plus en plus important de pouvoir les défendre devant la Chambre des communes. Cette nécessité a été reconnue au début du XVIII[e] siècle et la charge de Lord Trésorier a été confiée à un comité afin que plusieurs ministres compétents puissent être présents à la Chambre pour défendre les prévisions budgétaires.[1] Les nouveaux lords du Trésor défendaient les dépenses gouvernementales et, réunis en Conseil du Trésor, obligeaient leurs collègues à justifier les projets de dépense

[1] La lutte constitutionnelle, qui opposait la Couronne et les Communes au XVII[e] et au XVIII[e] siècles, a engendré la pratique qui consistait à confier à des comités les charges importantes dont les titulaires auraient pu devenir trop puissants ou trop susceptibles d'être influencés par la Couronne ou par les Communes. C'est ainsi que la charge de Lord Grand Trésorier a été sporadiquement confiée à un comité au cours du XVII[e] siècle, pratique qui est devenue permanente après 1714. Le comité était composé de lords commissaires du Trésor, qui assumaient collectivement les fonctions de grand Trésorier. De même, la charge de Lord Grand Amiral a été déléguée en 1708 à un comité, le Conseil de l'Amirauté.

dont les Communes auraient à voter l'autorisation. Cette fonction du Trésor, qui consistait à *réunir les demandes de fonds émanant des ministres* en une seule demande d'autorisation, était essentielle si la Couronne voulait préserver le pouvoir exclusif de demander des crédits à la Chambre des communes. Les autres ministres ne prisaient guère la «pénible suprématie» du Trésor, mais les Lords du Trésor ont pris au sérieux leur responsabilité consistant à contrôler les dépenses publiques, comme les Communes s'y attendaient.[2]

La réconciliation des prévisions budgétaires a été et demeure un élément essentiel dans l'établissement et le maintien de la solidarité des ministres, et elle garantit que ces derniers conservent la confiance de la Chambre des communes. Cette fonction est à la base de la responsabilité des ministres envers le Parlement. Par ailleurs, parce que les finances influent directement sur l'administration, la réconciliation des prévisions budgétaires garantit que la fonction publique sera administrée selon des normes et modalités dont le respect est essentiel à la cohésion du Conseil des ministres et dont les ministres et leurs collaborateurs doivent rendre compte pour assurer la responsabilité du système.

---

[2] Roseveare, *The Treasury* p. 129. Le Conseil du Trésor était sujet aux directives du président du conseil (First Lord) qui, s'il était roturier, renforçait son contrôle en agissant aussi à titre de chancelier de l'Échiquier. Cette pratique a eu cours jusqu'au milieu du XIX[e] siècle, époque à laquelle le personnel du Conseil a assumé les fonctions du président du conseil sous la direction d'un chancelier de l'Échiquier autre que le Premier ministre. La disparition du Conseil du Trésor était la conséquence directe de deux événements: en premier lieu, une fonction publique moderne a fait son apparition; en second lieu, bien que le président du conseil soit devenu Premier ministre grâce au contrôle du Trésor et aux faveurs dont celui-ci était assorti, le poste de Premier ministre était suffisamment bien établi vers 1850 pour que son titulaire n'ait plus besoin de contrôler personnellement l'exercice de ces pouvoirs.

Le Premier ministre et le Cabinet

En 1721, dix ans après que les fonctions de Trésorier eurent été déléguées à un comité et que le premier Lord Trésorier eut assumé la prérogative de la Couronne touchant la nomination de ses collègues du Trésor,[3] Robert Walpole a reçu les sceaux de chancelier de l'Échiquier, et petit à petit, il a assumé le rôle de Premier ministre du roi. Par suite du développement du système des partis politiques et du passage progressif de la Couronne au second plan de la scène politique, Walpole a été le premier à devenir un vrai Premier ministre selon la tradition constitutionnelle. En tant que président du Conseil du Trésor et chancelier de l'Échiquier, Walpole exerçait une grande influence, sur le plan financier, sur ses collègues et il disposait de «faveurs étendues» dont il faisait usage pour renforcer sa position et pour s'assurer la loyauté du nombre croissant des titulaires de charges publiques.[4] À la fin du XVIII[e] siècle, même Fox, avec le recul, a fait ces remarques sur les moeurs à l'époque où il participait à la vie politique et plus particulièrement à l'opposition: [traduction] «Le gouvernement d'un grand royaume ne pourrait fonctionner s'il n'avait des postes prestigieux et lucratifs à distribuer à ses membres».[5] Et en 1850, Peel, le premier à assumer les fonctions de Premier ministre dans un contexte constitutionnel plus ou moins semblable au nôtre, constatait tout simplement que «le Premier ministre dispense les faveurs de la Couronne.»[6] En résumé, étant donné le contexte

---

[3] Il s'agit là d'un tournant décisif car, par la suite, cette pratique a ouvert la voie à la pratique qui voulait que le Premier ministre recommande la nomination de tous ses collègues ministres. Voir Anson, *Law and Custom of the Constitution* vol. ii, part. i, p. 190.

[4] Anson, *Law and Custom of the Constitution* vol. ii, part. i, p. 191. En effet, l'usage que faisait Walpole des faveurs royales pour influencer les élections a suscité de nouveaux efforts visant à exclure les titulaires de charges publiques (autres que les ministres) de la Chambre des communes. Voir Alpheus Todd, *Parliamentary Government in England* (Londres, 1892), vol. i, p. 242 à 248, qui traite des efforts visant à exclure de la Chambre des communes les titulaires de charges publiques ou fonctionnaires.

[5] Voir Parris, *Constitutional Bureaucracy*, p. 29. Charles James Fox était l'opposant parlementaire du Second Pitt.

[6] Voir Jennings, *Cabinet Government*, p. 140.

politique de l'époque, le contrôle du Trésor ainsi que le favoritisme qui s'y rattachait ont donné naissance au poste de premier ministre (et aux partis politiques).

Au cours de la même période, une nouvelle institution qui prit le nom de Cabinet a remplacé le conseil du roi à titre de principale tribune délibérante du gouvernement.[7] C'est ainsi qu'a pris racine la notion de Conseil des ministres composé uniquement de titulaires des grandes charges de l'État ainsi que d'autres titulaires de portefeuilles ministériels. À mesure que s'affirmait le pouvoir du premier ministre de nommer ses collègues, le Conseil des ministres a pris progressivement l'habitude de se réunir au 10, Downing Street, sous la présidence du Premier ministre.[8]

En effet, la force motrice de la Constitution est passée de la Couronne à ses conseillers. La Couronne en est venue à s'identifier davantage avec l'élément prestigieux qu'avec l'élément fonctionnel de la Constitution. Le premier ministre cherchait à coordonner les politiques de ses collègues et à s'assurer de leur solidarité devant le Parlement. Cette solidarité a été souvent rompue au cours du XVIII[e] siècle. En effet, il a fallu attendre jusqu'au *Reform Act* de 1832 qui a élargi les droits civils, cristallisé le système des partis et consacré le retrait de la Couronne de la scène politique à la suite de la mort du Prince consort en 1861, pour que la responsabilité collective fût

---

[7] Le conseil du roi était composé des membres privilégiés du Conseil privé, lés conseillers du Cabinet. Ce groupe comprenait d'ordinaire d'anciens titulaires de charges ministérielles qu'en principe le roi voulait continuer à consulter, ainsi que les membres du Cabinet. Ce conseil a été complètement remplacé par le Cabinet vers la fin du XVIII[e] siècle, ce qui coïncidait avec le déclin de la participation du roi à l'activité politique.

[8] L'usage moderne, dont les origines remontent aux XVIII[e] siècle, distingue entre le Conseil des ministres et le Cabinet. Le Conseil des ministres est un *terme* qui s'applique aux ministres détenant un portefeuille à titre amovible. Ils sont individuellement responsables envers la Couronne selon la loi, et envers la Chambre des communes selon la tradition. Le Cabinet est un *endroit* que le Premier ministre mettait à la disposition de ses collègues en vue de mettre en place officieusement la responsabilité collective du Conseil des ministres, tel que le prescrit la tradition constitutionnelle. En un mot, le Cabinet appartient au premier ministre; il est l'expression matérielle de la responsabilité collective. Le Conseil des ministres, d'autre part, désigne l'autorité individuelle de ses membres.

fermement établie dans la convention constitutionnelle[9]. Néanmoins, on ne saurait nier que ses origines remontent au XVIII[e] siècle, et que sa longue période de gestation allait de pair avec l'affirmation du rôle du premier ministre en tant qu'architecte de l'unité au sein du Conseil des ministres. Vers la fin du XVIII[e] siècle, le Cabinet était uniquement composé de ceux qui avaient la charge des ministères du gouvernement (à part quelques collègues âgés détenant des sinécures), et depuis l'adoption du *Reform Act* en 1832, le rejet d'une initiative majeure par n'importe lequel de ses membres devant la Chambre des communes constitue aux yeux du Cabinet un vote de censure, qui force tous les ministres à démissionner.[10]

Conclusion

La responsabilité collective est le ciment de notre système de gouvernement. Les trois éléments essentiels en sont le contrôle du Trésor, la tradition qui en découle selon laquelle le gouvernement seul, agissant à titre d'entité unique, a le droit de demander aux Communes d'approuver les ressources financières et de voter les fonds, et enfin, le pouvoir *de facto* qu'a le premier ministre de nommer les ministres et autres titulaires de hautes charges, pouvoir qui émane de son rôle historique en tant qu'arbitre du contrôle du Trésor et de dispensateur des faveurs de la Couronne. Ces éléments ont donné naissance au Cabinet, qui réunit les responsabilités individuelles des ministres de façon que chacun d'eux les exerce d'une manière acceptable à tous les autres ministres. Il est évident que, même si la responsabilité collective est de nature conventionnelle, et non pas légale comme la responsabilité individuelle, il n'en est pas moins vrai qu'elle a été forgée par des mesures qui peuvent accroître l'efficacité de l'exercice de la responsabilité individuelle et qui doivent influencer la responsabilité au sein du système.

---

[9] Voir A.J.P. Taylor, «Queen Victoria and the Constitution» dans *Essays in English History* (Londres, 1976), p. 65 et 66.

[10] La première démission collective du Conseil des ministres eut lieu en 1782, lorsque tous les ministres (à l'exception du Grand Chancelier) démissionnèrent avec Lord North. Blake, *The Office of Prime Minister*, p. 5.

IV

L'ADAPTATION ET LA PRATIQUE AU CANADA

La structure constitutionnelle

L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, adopté en 1867 par le Parlement de Westminster, est le document constitutionnel de base du Canada. Cet Acte créa le Parlement du Canada, le pouvoir exécutif étant assumé par le gouverneur général exerçant les pouvoirs de la Couronne sur les avis du Conseil privé. Bien que l'Acte ne comporte pratiquement aucune autre disposition sur le pouvoir exécutif, il a implicitement repris les conventions, bien établies à l'époque, du droit constitutionnel britannique, conventions selon lesquelles la Couronne était tenue d'agir «sur avis».

Ainsi qu'il ressort du préambule, l'Acte suppose qu'à titre de document constitutionnel, il doit être compris à la lumière des précédents et du common law dont il émanait.[1] En conséquence, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne définissait ni la responsabilité des ministres envers le Parlement, ni la charge de Premier ministre ni les pouvoirs qui s'attachent à cette charge. L'Acte a cependant défini la composition du Parlement, prévoyant que, dans l'exercice du pouvoir exécutif, la Couronne est responsable envers le Sénat et la Chambre des communes, dont elle doit obtenir l'approbation. En effet, non seulement la tradition exige que les ministres rendent compte à la Chambre des communes des conseils qu'ils donnent à la Couronne, mais on peut dire encore que l'Acte a prévu

---

[1] Le préambule énonce notamment: «Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (Dominion) sous la Couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni... Considérant de plus qu'il est opportun, concurremment avec l'établissement de l'union par autorité du Parlement, non seulement de décréter la constitution du pouvoir législatif de la Puissance, mais aussi de définir la nature de son gouvernement exécutif...» *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, 30 et 31 Victoria, ch. 3, 29 mars 1867.

de façon tacite la responsabilité des ministres envers le Parlement. À cet égard, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* incarne la plupart des traditions les plus importantes en matière de responsabilités individuelles des ministres.[2]

L'Acte a consacré sur le plan juridique le pouvoir de la Chambre des communes sur les impôts et les dépenses, ainsi que le principe selon lequel les propositions de dépenses ne pouvaient émaner que de la Couronne.[3] Ces principes essentiels de la procédure d'autorisation des dépenses ont indirectement introduit dans le droit un nouvel élément, à savoir la responsabilité collective des ministres. Dès le milieu du XIX[e] siècle, cette notion a pris racine en droit constitutionnel; elle se manifeste par la convention qui veut que les propositions de dépenses émanent du gouvernement tout entier et par l'intermédiaire du rôle unificateur spécial qui était la raison d'être du poste de Premier ministre et de l'institution du Cabinet. Chacune de ces conventions devait influer sur le développement de la responsabilité constitutionnelle.

Bien que la Constitution du Canadà procède de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, des traditions du Parlement de Westminster et du common law anglais, le Canada possédait déjà des pratiques constitutionnelles à l'époque coloniale. Vers le milieu du XIX[e] siècle, les possessions coloniales de Grande-Bretagne se sont dotées de gouvernements autonomes locaux, à la suite de l'effritement de l'ancien système colonial non représentatif. Sont apparues alors des répliques en miniature du gouvernement de la reine, c'est-à-dire des gouvernements composés d'un gouverneur, d'un conseil exécutif et d'une assemblée législative, dans les principales provinces d'Amérique du Nord britannique, dans les États australiens et en Nouvelle-Zélande.

---

2 Le *South Africa Act* de 1909 poussait la formulation constitutionnelle plus loin que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et comportait des dispositions plus spécifiques sur l'organisation du gouvernement. En particulier, l'article 14 mentionne les ministères dirigés par les ministres, lesquels sont membres du Conseil exécutif.

3 Cette disposition figure également dans l'*Acte d'Union de 1840*, qui créait la province du Canada.

Éventuellement, tous ces aménagements sont revenus à leur source dans l'histoire constitutionnelle d'Angleterre, leur objectif sous-jacent étant de promouvoir la responsabilité constitutionnelle qui s'attache à l'exercice du pouvoir. Plus particulièrement et non sans mal, le principe de la responsabilité ministérielle est devenu la pièce maîtresse de ces aménagements coloniaux, les membres du conseil exécutif étant individuellement responsables envers l'assemblée législative et le gouverneur étant obligé de n'agir que «sur avis».

Une colonie n'était quand même pas un État indépendant. Le gouverneur, bien qu'il fût le représentant de la Couronne constitutionnelle, devait rendre compte aux conseillers de la Couronne à Whitehall. Lorsqu'une question dépassait le cadre du gouvernement local ou lorsqu'il y avait un doute quant à la compétence d'une administration coloniale pour prendre une mesure quelconque, il arrivait que le gouverneur doive se conformer aux directives du ministre des colonies à Whitehall plutôt qu'aux recommandations de son conseil exécutif. Cependant, toute intervention directe de Whitehall [traduction] «irait à l'encontre de principes établis de responsabilité à l'intérieur de la colonie pour ce qui était des affaires locales».[4] Bien que le principe de la responsabilité constitutionnelle n'ait été établi qu'après quelques luttes entre les gouverneurs coloniaux et Whitehall, ce principe, une fois implanté, a eu des conséquences particulières pour le rôle des assemblées législatives coloniales, et par la suite, pour les Parlements qui étaient établis au moment où les anciennes colonies accédèrent à l'indépendance en passant par le statut de dominion.

Le conflit éventuel entre les directives que le gouverneur recevait de Whitehall et les recommandations de son conseil exécutif (tout comme la menace que représente un tel conflit pour l'exercice responsable du pouvoir dans la colonie) a pu être évité, dans une large mesure, parce que les conseils exécutifs étaient tenus d'exercer le pouvoir de la Couronne au moyen de l'assemblée législative plutôt

---

[4] Alpheus Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies*, 2e éd., (Londres: Longmans, Green, 1894) p. 200. En Amérique du Nord britannique, ou plus précisément dans les provinces du Canada et en Nouvelle-Écosse, le principe de la responsabilité ministérielle a été établi durant les années 1840, au cours de la décennie qui a suivi le rapport Durham.

qu'en vertu des prérogatives et aussi grâce à la pratique connexe du désaveu des lois coloniales. La responsabilité des ministres envers l'assemblée législative n'était diminuée en rien par le fait qu'une proposition émanant d'un ministre et approuvée par l'assemblée législative pouvait être par la suite désavouée par la Couronne impériale. Ainsi que l'a noté Alpheus Todd :

> [traduction]
> La Couronne exerce d'ordinaire sa suprématie sur les colonies qui possèdent des institutions représentatives et qui ont été, de surcroît, investies des prérogatives de gouvernement autonome par l'inclusion dans leur système politique du principe de «gouvernement responsable», par la nomination d'un gouverneur, par le contrôle que ce dernier exerce à titre d'agent impérial, et par la sanction ou le désaveu, dans certain cas, des lois adoptées par l'assemblée législative locale.[5]

Cette méthode, qui visait à garantir la responsabilité constitutionnelle des ministres coloniaux envers l'assemblée législative coloniale, a accordé à cette dernière, dans les questions administratives et autres, un rôle bien plus important que celui du Parlement de Westminster, où de telles mesures étaient généralement prises en vertu des prérogatives royales, sans que le Parlement fût mis en cause.

Le modèle établi au cours de l'époque coloniale a été retenu après l'accession du Canada au statut de dominion, et bien qu'à toutes fins utiles, le désaveu par Whitehall des propositions législatives du Parlement canadien fût resté lettre morte après 1867, on a maintenu la tradition qui consiste à faire appel au Parlement relativement à une grande variété de questions administratives, dont l'organisation du cadre de l'administration publique et les normes d'après lesquelles celui-ci est administré.

---

[5] Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies*, p. 107 et 108.

La structure du gouvernement

Le patrimoine colonial du Canada explique que, dès le début, le gouvernement du dominion ait cherché à se fonder sur le pouvoir légal plutôt que sur les prérogatives pour instaurer les nouvelles structures et pour régler les questions administratives importantes. En conformité avec les pratiques décrites ci-dessus, les provinces d'Amérique du Nord britannique ont cherché un fondement législatif pour leurs grandes unités administratives, et celles-ci (particulièrement celles qui relèvent de la province du Canada) ont été mises sur pied, perfectionnées et élargies par le nouveau Parlement fédéral.[6]

Le Parlement a établi une base législative pour chaque ministère du gouvernement et il autorise le paiement aux ministres de leurs traitements. Chaque ministre est individuellement responsable de son ministère. Le système est bâti sur ce principe de responsabilité individuelle et il se réduit à une vingtaine de ministères dont les titulaires sont responsables de la plus grande partie des dépenses gouvernementales. Ce sont ces ministres qui, de par leurs activités au Parlement et leurs activités au titre de l'administration publique, fournissent le fondement essentiel du gouvernement ministériel; et c'est à ces derniers que le Parlement a cherché à attribuer la responsabilité de l'exercice du pouvoir à travers les dépenses de deniers publics.[7]

---

[6] Voir J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service* (Toronto, 1973), p. 55 à 58, qui traite d'un aspect différent de l'influence de notre expérience coloniale sur le développement de l'administration publique après la confédération. Il y a lieu également de noter qu'en 1867, le gouvernement du dominion a pris en charge, telles quelles, les institutions de l'ancienne province de Canada, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ayant prévu d'autre part le rétablissement des anciennes provinces du Haut-Canada et du Bas-Canada, dans les articles relatifs à l'Ontario et au Québec.

[7] Nous avons noté à la page 4 que la responsabilité collective est fondée sur les conventions et non sur la loi comme la responsabilité individuelle. La responsabilité collective légale est en fait largement incarnée dans le droit constitutionnel. Au sein du système, les décisions sont prises soit individuellement par les ministres, soit par la Couronne sur le conseil collectif des ministres. Dans chaque cas, l'autorisation d'agir réside soit dans les pouvoirs conférés par la Couronne au Parlement, soit dans les prérogatives. Les ministres ont toujours été tenus individuellement responsables de leurs ministères respectifs mais, jusqu'à la fin de la Seconde guerre mondiale, les ministres étaient habituellement tenus d'obtenir

Les rapports qui existent entre les ministres revêtent un caractère confédéral. Chacun d'eux représente des intérêts particuliers, propres à son ministère, à sa région, à sa circonscription, à son affiliation politique, etc. Dans l'élément prestigieux de la Constitution, les ministres sont admis au Conseil privé pour conseiller le gouverneur général dans l'exercice du devoir de la Couronne, c'est-à-dire dans l'exercice du pouvoir exécutif.[8] Dans l'élément fonctionnel de la Constitution, les ministres sont nommés par le Premier ministre et ils exercent leurs fonctions de concert avec les fonctions de leurs

---

l'approbation du gouverneur en conseil pour des décisions spécifiques. Cet état de choses tenait à des raisons d'ordre politique et au fait que les Premiers ministres successifs doutaient de l'aptitude de leurs collègues à exercer le pouvoir avec prudence. Dans une certaine mesure, une telle exigence a eu pour effet d'introduire, dans le droit constitutionnel, la fonction politique conventionnelle du Cabinet qui visait à promouvoir la responsabilité collective. L'effet en était cependant limité parce que les décisions formelles qui devaient être prises collectivement étaient pour la plupart du nature administrative et portaient sur des matières telles que contrats, nominations ou autres questions de même genre. Ainsi que l'a noté le professeur Mallory, l'importance d'un tel examen formel des décisions administratives a perdu de son importance à mesure que le favoritisme est devenu un trait moins dominant du gouvernement: voir *The Structure of Canadian Government* (Toronto, 1971) p. 104. De nos jours, la responsabilité légale qui incombe collectivement aux ministres par l'intermédiaire du gouverneur en conseil est réservée aux affaires de grande importance, pour lesquelles le gouvernement tient à mettre officiellement en lumière une mesure ou un conseil qui a été sanctionné par tous les ministres. Outre qu'un décret ou une décision du Conseil revêt un caractère public, une telle méthode constitue la preuve légale qu'une mesure a été prise par le gouvernement, au contraire du cas plus usité où un ministre agit en vertu de son pouvoir individuel après avoir, le cas échéant, obtenu l'approbation officieuse du Cabinet. Dans un tel cas, la mesure prise est celle du ministre, le Cabinet ayant rempli sa fonction politique qui consiste à garantir que le ministre sera soutenu par ses collègues. Un acte du gouverneur en conseil est une mesure formellement prise par le gouvernement; il peut être légalement prouvé devant tout tribunal au moyen d'un décret. Une mesure prise par un ministre peut être également formelle, et à ce titre, elle peut également être établie par une preuve légale, mais l'approbation du Cabinet n'indique pas un partage officiel de la responsabilité personnelle du ministre. De plus, parce que les délibérations du Cabinet sont confidentielles, il ne faudrait pas se servir d'une de ses décisions pour établir qu'une mesure prise par le ministre est en fait un acte du gouvernement.

[8] Ce fait constitue l'un des fondements juridiques de la responsabilité des ministres, l'autre étant représenté par les lois adoptées par le Parlement créant leur ministère. Voir le renvoi 3 de la page 4 ci-dessus.

collègues, au moyen du Cabinet du Premier ministre. La confédération de ministres indépendants fonctionne grâce à la convention de responsabilité collective. La convention se reflète dans les activités de chaque ministre; et les ministres qui dirigent des ministères ayant un budget de dépenses sont assistés de collègues, qui assument essentiellement les fonctions de coordonnateurs. Il va de soi qu'étant donné les origines de la responsabilité collective au sein du système, les principaux coordonnateurs sont les ministres qui disposent de pouvoirs spéciaux en matière de finances et, dans le cas du Premier ministre, en matière de nomination aux hautes fonctions.[9]

Le système reflète fidèlement l'évolution de la responsabilité constitutionnelle, évolution qui remonte à la *Magna Carta* et au-delà. Les activités des ministres, individuellement responsables de la dépense des impôts, sont coordonnées par des collègues dont les fonctions consistent à assurer le maintien de la solidarité en cultivant la responsabilité collective parmi les ministres.

Les actions de chaque ministre traduisent la responsabilité individuelle et la responsabilité collective au sein du système qui a été édifié de façon à assurer que les ministres et leurs subordonnés exercent, dans l'administration publique, le pouvoir d'une manière acceptable à la majorité de la chambre élue du Parlement. Les ministres sont tenus responsables de l'exercice du pouvoir par leurs collègues à l'interne et publiquement chaque jour à la Chambre des Communes.[10] La responsabilité du ministre devant le Parlement est la clé de notre système constitutionnel, en même temps qu'elle représente la nature des précédents historiques qui requièrent que le titulaire d'une charge publique rende compte personnellement à la Chambre des communes de son exercice du pouvoir. De même, la responsabilité collective des

---

[9] Les autres secteurs qui bénéficient d'un ministre coordonnateur sont les affaires extérieures, les affaires urbaines, les services communs, la science et la technologie.

[10] Un récent Premier ministre d'Angleterre a décrit la trépidation avec laquelle les ministres se préparent pour la période des questions, qu'il appelle "le tribunal supérieur de la nation". Au contraire de la pratique en cours à Westminster, les ministres canadiens ne reçoivent pas de question écrite: ils doivent répondre chaque jour aux questions orales à la Chambre des communes. Voir Sir Harold Wilson, *The Governance of Britain* (Londres, 1976), p. 133 et sq.

ministres est mise à l'épreuve chaque jour à la Chambre des communes, et cet impératif traditionnel d'unité impose une discipline accrue aux ministres en les obligeant à rendre compte les uns aux autres de l'exercice de leurs pouvoirs individuels.

À travers le système de gouvernement, la responsabilité individuelle s'accroit avec les impératifs de la responsabilité collective. Chaque niveau de l'appareil bureaucratique reflète le caractère confédéral du système, qui s'affirme à travers la hiérarchie bureaucratique jusqu'au niveau des ministres. Il s'agit d'un processus qui tend constamment à résoudre le conflit d'intérêts tenant aux pouvoirs indépendants qui découlent des pouvoirs individuels de chaque ministre.

En théorie, les ministres sont des membres indépendants du système confédéral qu'ils constituent eux-mêmes. Dans la pratique, leur indépendance est limitée par la nécessité d'arriver à un compromis avec leurs collègues. Le système est donc fondé sur la direction collective, dont les éléments constituants cherchent constamment à établir et à maintenir un état d'équilibre. Les ministres sont assistés à travers le système par une fonction publique qui, elle aussi, doit chercher constamment à atteindre un équilibre entre les intérêts et les pouvoirs de la confédération qu'elle sert. La solution des conflits constitue un sujet de préoccupation, constant et nécessaire, pour les ministres: elle est essentielle pour garantir que ces ministres exercent avec responsabilité le pouvoir de l'État. Des points de vues ou des initiatives extrêmes, qui ne tiennent pas compte de la responsabilité des autres dans le système, en menacent l'équilibre essentiel.

Conclusion

Notre système de gouvernement n'est pas caractérisé par une séparation étanche entre le législatif et l'exécutif. L'exécutif est composé de députés: il n'est donc pas coupé du Parlement. En vue d'un gouvernement efficace, les ministres s'efforceront d'adopter des vues fondées sur des responsabilités et des intérêts divergents, et dans une large mesure, le Parlement se fonde sur la responsabilité collective des ministres pour s'assurer que chacun d'eux s'acquitte de ses responsabilités de façon équitable et efficace. En effet, le gouvernement collectif qu'assurent les ministres est fondé sur la tension

inhérente à la recherche d'un équilibre entre les fonctions et les intérêts divergents au sein de la confédération des ministres, et sans cette tension, le Parlement ne pourrait faire confiance au gouvernement. Ainsi qu'il a été noté plus haut, le Parlement s'est toujours fié en partie aux ministres pour assurer un gouvernement responsable. Il s'attend à ce que les ministres soient comptables de la manière dont ils s'acquittent de leurs obligations, mais le Parlement ne cherche pas à diriger les affaires quotidiennes du gouvernement. Cette confiance en la discipline interne n'a été possible que grâce à la responsabilité collective, et à mesure que la tâche du gouvernement devient plus complexe, l'interdépendance des ministres s'accroît, ce qui augmente les moyens de contrôle sur l'exercice du pouvoir dont chacun d'eux est investi.

V

LA RÉALISATION DU CONSENSUS

Introduction

De par le caractère confédéral du système, le règlement des différends requiert la participation de tous les niveaux du système tout entier. Ainsi qu'il a été noté plus haut, un tel processus bénéficie du concours des ministres investis de fonctions spéciales de coordination financière et politique, qui sont eux-mêmes assistés de fonctionnaires constituant les organismes centraux.[1] En outre, les domaines de politique spécialisée et la prestation de services communs qui répondent aux besoins collectifs des ministres relèvent de ministres distincts qui sont également assistés de corps de fonctionnaires.[2] Les fonctionnaires de ces ministères et organismes jouent un rôle important car ils aident les autres ministères à coordonner les initiatives qui procèdent des fonctions d'exécution des programmes (c'est-à-dire des fonctions qui comportent des dépenses) de leurs titulaires respectifs. Les organismes centraux jouent notamment un rôle essentiel dans un réseau de comités interministériels qui travaillent à coordonner les fonctions divergentes des ministres partageant certaines initiatives complexes.

Le Cabinet et son Secrétariat

Le Cabinet est le principal lieu où le consensus est réalisé entre les ministres. Il s'agit du Cabinet exclusif du Premier ministre; il le met à la disposition de ses collègues à titre de lieu d'assemblée, au sein duquel il peut les amener à se mettre d'accord sur certaines questions

---

1 Notamment, le Secrétariat du Cabinet au sein du Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau des relations fédérales-provinciales, le ministère des Finances et le ministère des Affaires extérieures. La Commission de la fonction publique est un organisme indépendant et bien que, à proprement parler, elle ne fasse pas partie de l'appareil gouvernemental, elle joue un rôle important en assurant le personnel compétent et la formation nécessaires à la mise en œuvre des programmes gouvernementaux.

2 Les ministères d'État et des ministères tels que les Travaux publics ou les Approvisionnements et Services.

que chacun d'eux sera disposé à défendre en public.[3] Le Cabinet est le pivot du gouvernement ministériel des temps modernes. Il s'agit essentiellement d'un mécanisme *politique*, et à ce titre, il doit demeurer un organisme officieux bien que ses «décisions» soient exécutoires. D'une façon générale, ces «décisions» achèvent le processus de réalisation du consensus, au moyen duquel le Cabinet accueille les propositions de ministres qui veulent exercer leurs responsabilités individuelles d'une manière donnée. Les ministres ne demandent pas au Cabinet d'approuver toute initiative relevant de leurs responsabilités individuelles, mais seulement les initiatives qui revêtent une importance sur le plan politique, c'est-à-dire celles qui sont susceptibles d'engager la responsabilité collective des ministres et requièrent leur appui. Le Cabinet a toujours assumé, et il assume encore, un rôle essentiellement politique de la nature décrite plus tôt. Cependant, à une époque assez récente, il a également assumé, dans la coordination des initiatives, un rôle central qui requiert l'action *administrative* de deux ou de plusieurs ministères. On constate qu'au cours des deux dernières décennies, ces deux rôles de coordination *politique* et *administrative* se sont entremêlés par suite de la complexité croissante des fonctions du Cabinet et de la multiplication des services de soutien qui sont assurés par son secrétariat.[4]

Le Cabinet est servi par son Secrétariat, qui fait partie du Bureau du Conseil privé et rend compte au Premier ministre.[5] Sur l'ordre du Premier ministre, le Bureau du Conseil privé constitue le Secrétariat du Cabinet et c'est au nom du Premier ministre qu'il organise le système des comités et les services de soutien du Cabinet.[6] Le secrétariat du

---

3 Voir le renvoi 8 à la page 26. Sir Robert Borden a dit du Cabinet qu'on nommait à tort le Cabinet impérial de guerre qu'il était un "Cabinet sans responsabilité collective, et par conséquent, sans Premier ministre". Voir Anson, *Law and Custom of the Constitution* vol. ii, part. 1, p. 150.

4 Voir les pages 65 à 70 ci-dessous.

5 Décret C.P. 1962-240 du 22 février 1962.

6 Le secrétariat a été créé en 1940 lors de la nomination d'Arnold Heeney aux fonctions de greffier du Conseil privé et de secrétaire du Cabinet (aux termes du même décret C.P. 1121 du 25 mars 1940). Avant cette date, le Bureau du Conseil privé s'occupait exclusivement des travaux officiels du Conseil, c'est-à-dire la préparation des projets de décrets et de décisions. Le nouveau Bureau du Conseil privé relève de la responsabilité du Premier ministre. Jusqu'en 1957, le Premier

Cabinet et les autres fonctionnaires du Bureau du Conseil privé, qui rendent compte au Premier ministre, sont chargés de l'assister dans l'établissement de l'équilibre essentiel au système. Le secrétaire du Cabinet et ses subordonnés coordonnent les initiatives des ministères en s'assurant, par des démarches officieuses tout aussi bien que par le truchement d'un système étendu de comités interministériels, que les ministères se consultent entre eux, que les divergences sont résolues

---

ministre avait toujours détenu un portefeuille ministériel. Au début, ce portefeuille était celui de la Justice, ou à l'occasion, d'autres charges (de 1912 à 1946, le Premier ministre occupait, *ex officio*, les fonctions de secrétaire d'État aux Affaires extérieures), mais par la suite, il a satisfait à la convention (voir ci-dessous*) en assumant la présidence du Conseil. Il advint qu'en 1940, M. King était à la fois Premier ministre et président du Conseil privé, et le greffier du Conseil relevait de lui. Le Cabinet étant celui du Premier ministre, il était naturel que le Premier ministre en organise le Secrétariat, ce qui explique la double nomination d'Arnold Heeney. Depuis lors, les fonctions de greffier et de secrétaire ont toujours été cumulées. M. Pearson s'est servi, comme l'avait fait de temps à autre M. Saint Laurent, de la présidence du Conseil pour s'assurer la collaboration des membres de haut rang de son parti et ce, sans avoir à les encombrer d'attributions ministérielles. Plus tard, M. Trudeau a délégué à un autre ministre les fonctions de leader à la Chambre. C'est ainsi que le Premier ministre a été amené à renoncer à la présidence de Conseil privé, dont il a conservé cependant le Bureau. Ce bureau ne relève donc pas du président du Conseil privé et n'est pas soumis, sur le plan officiel, à ses ordres.

*La *Loi sur les traitements* prévoit un traitement distinct pour le "membre du Conseil privé de la Reine exerçant la fonction reconnue de Premier ministre". Cette disposition avait pour objet à l'origine d'accorder au Premier ministre un traitement plus élevé que celui qu'il aurait reçu à titre de titulaire de l'un des autres portefeuilles visés par la Loi, tels la Justice ou la présidence du Conseil.

La *Loi sur les traitements* de 1868 ne prévoyait aucun traitement spécial pour le Premier ministre. Ce n'est qu'en 1873 qu'on y a inclus une disposition accordant au "Premier ministre" la somme de 1 000 $ en plus de son traitement normal de ministre. Une modification, adoptée en 1920, a cependant prévu un traitement tout à fait distinct pour le "Premier ministre". Cette disposition a établi, sur le plan juridique, le caractère distinctif de la charge de Premier ministre. Néanmoins, elle a eu pour seul effet, pendant de longues années, de garantir que le Premier ministre serait rémunéré à titre de "ministre principal" (First Minister) plutôt que selon le portefeuille qu'il lui arrivait de détenir. Ce n'est que pendant les derniers mois du gouvernement de M. Saint-Laurent que l'on s'est prévalu du fondement juridique mis en place en 1920. Depuis lors, le Premier ministre remplit ses fonctions sans détenir un autre portefeuille ministériel.

dans la mesure du possible et que les problèmes non réglés sont nettement déterminés en vue d'être discutés par les ministres.

Le Bureau du Conseil privé aide également le Premier ministre à recourir à tout autre moyen qu'il peut utiliser pour assurer la direction du système et promouvoir le consensus au sein de celui-ci. Parmi les moyens utilisés, citons la consultation de ses collègues sur la portée générale du programme gouvernemental, la nomination des sous-ministres et d'autres hauts fonctionnaires, l'organisation générale de l'appareil gouvernemental et des rapports entre ses principaux éléments, ce qui comprend l'arbitrage en cas de conflit de compétence entre les ministres.

Le Bureau du Conseil privé est appelé à faciliter et à soutenir tous ces travaux, plutôt qu'à créer et à diriger. Il doit respecter la nature confédérale du système dans lequel le pouvoir provient des ministres. Son rôle consiste à coordonner l'exercice du pouvoir et à assister le Premier ministre qui doit diriger ses collègues et établir l'orientation générale du gouvernement. Il s'agit là d'un rôle important. Mais ce bureau, ainsi que son maître, a surtout pour objet de promouvoir le consensus en cultivant un équilibre entre les ministres, et cette raison d'être demeure valable tant que le secrétariat et les ministères ne perdront de vue les différences essentielles entre leurs rôles respectifs, le secrétariat coordonnant les initiatives prises par les ministères.

Le Conseil du Trésor et son Secrétariat

Le Conseil du Trésor, qui est un comité du Cabinet, constitue le deuxième mécanisme essentiel à l'exercice des responsabilités collectives des ministres.[7] Pour les raisons d'ordre historique dont il a été question plus haut, les questions financières jouaient un rôle

[7] Le Conseil du Trésor est, sur le plan officiel, un comité du Conseil privé. À ce titre, il a de multiples attributions découlant de ses responsabilités légales. Il fonctionne cependant comme un comité du cabinet, et c'est le Cabinet qui décide en dernier ressort. Voir le renvoi 9 ci-dessous.

essentiel dans la création de la charge de Premier ministre. Le Conseil du Trésor exerce, au nom du Premier ministre, ses fonctions unificatrices de contrôle des finances.

Réduit à sa plus simple expression, le Conseil du Trésor est un mécanisme que les ministres se sont imposés en vue de la préparation et de la réconciliation des prévisions budgétaires. Créé au moment de la confédération sur recommandation du Premier ministre, il a reçu sa consécration légale deux ans plus tard.[8] Avant l'entrée en vigueur en 1951 de la *Loi sur l'administration financière*, toutes les activités du Conseil du Trésor étaient subordonnées à l'approbation officielle du gouverneur en conseil, et le Cabinet continue à insister sur son droit d'approuver les prévisions budgétaires établies par le Conseil du Trésor conformément aux paramètres édictés par le Cabinet, et à entendre les appels interjetés par les ministres de certaines décisions du Conseil du Trésor.[9]

---

[8] Voir l'*Acte concernant le département des Finances*, 32-33 Victoria, chap. iv, aux termes duquel le Bureau de la Trésorerie "agira à titre de comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada dans toutes les affaires du ressort des finances, du revenu et des dépenses ou des comptes publics, qui pourront lui être renvoyées par le conseil, ou sur lesquelles le bureau pourra juger nécessaire d'attirer l'attention du conseil; et il aura le pouvoir d'exiger de tout département, bureau ou officier public, ou de toute autre personne ou partie tenue par la loi de fournir au gouvernement tous comptes, rapports, états, documents, ou renseignements qu'il pourra juger nécessaires à l'accomplissement de ses devoirs..."

[9] Le gouverneur en conseil est un mécanisme officiel d'autorisation des mesures prises par la Couronne, qui sont différentes des mesures prises par les ministres pour le compte de la Couronne. Il comprend officiellement le gouverneur général *agissant* sur l'avis du Comité du Conseil privé, qui a la même composition que le Cabinet. Le gouverneur en conseil est cependant distinct du Cabinet, qui est officieux et qui n'est pas légalement habilité à autoriser les mesures concrètes au sein du système. En d'autres termes, le Cabinet établit la politique du gouvernement, et cette politique est mise en oeuvre soit par un ministre soit par la Couronne. Dans ce dernier cas, la Couronne doit recevoir l'autorisation du gouverneur en conseil avant d'agir. Bien que, jusqu'en 1951, toutes les activités du Conseil du Trésor fussent assujetties à l'approbation du gouverneur en conseil, cet organisme n'était pas constitué à l'origine à titre de Comité du Conseil privé. Aux termes de son procès-verbal du 2 juillet 1867, le Conseil a recommandé [traduction] qu'"un Bureau de la Trésorerie soit constitué et investi des pouvoirs et attributions que peut lui attribuer Votre Excellence en conseil". C'est ainsi que, dès le début, le Conseil du Trésor détenait le pouvoir d'*agir* plutôt que de

À l'origine, le Conseil du Trésor était présidé par le ministre des Finances et comprenait, «pour le moment», le ministre des Douanes, le ministre du Revenu de l'intérieur et le Receveur général.[10] Le Conseil du Trésor bénéficiait du soutien du ministère des Finances, ce qui mettait le ministre des Finances dans une position semblable à celle du chancelier de l'Échiquier, son homologue britannique. Il s'ensuit que le ministre des Finances était tenu de collaborer étroitement avec le Premier ministre pour remplir l'obligation fondamentale qui incombe aux membres du Conseil de réconcilier les demandes de fonds présentées par leurs collègues du Cabinet.[11]

Jusqu'en 1947, le sous-ministre des Finances était en même temps secrétaire du Conseil du Trésor, et il lui appartenait principalement de veiller à la préparation du budget des dépenses consolidé. À cet égard, notre évolution allait de pair avec celle de Whitehall où, à la même époque, c'est-à-dire durant les années 1860, les fonctions des commis-

---

conseiller, et ce n'est qu'au moment où il fut légalement consacré que cet organisme a constitué un comité du Conseil privé, dont il partage les fonctions *consultatives*. Par conséquent, de 1869 jusqu'en 1951, le Conseil du Trésor conseillait et le gouverneur en conseil agissait. En 1951, la *Loi sur l'Administration financière* a autorisé le Conseil du Trésor à agir au nom du gouverneur en conseil afin de réduire le volume de documents qui passent par celui-ci. Le Conseil du Trésor est demeuré cependant un comité du Conseil privé bien qu'à l'opposé de ce dernier, il exerce des fonctions exécutives. (Aux fins de comparaison, il faut noter que si le Comité spécial du Conseil privé approuve, au nom du Comité du Conseil privé, les projets de document soumis à l'examen du Conseil, ce comité spécial ne prend lui-même aucune action, ce qui se produit lorsque les projets d'ordonnance de décrets sont approuvés par le gouverneur général et satisfait à l'impératif légal de l'action par le gouverneur en conseil.) Cette anomalie peut s'expliquer par les prérogatives dont est investi le Premier ministre, étant donné que, de par son statut de comité du Conseil privé, le Conseil du Trésor n'agit que sur l'intervention du Premier ministre. Si le Conseil du Trésor avait été investi du pouvoir exécutif et s'il n'était pas demeuré un comité du Conseil privé, son président aurait été théoriquement habilité à exercer le pouvoir sans en référer au Premier ministre. Cette preuve du pouvoir du Premier ministre en matière de finances illustre l'importance que revêt le pouvoir financier pour la solidarité du Conseil des ministres et explique le recours, par le Premier ministre, au pouvoir financier pour réaliser un consensus parmi ses collègues.

[10] Procès-verbal d'une réunion du comité du Conseil privé, approuvé le 2 juillet 1867. *Privy Council Minute Books*, Archives publiques du Canada.

[11] Voir Norman Ward, *The Public Purse* (Toronto, 1951) p. 233.

saires au Trésor étaient assumées par le chancelier de l'Echiquier et par ses fonctionnaires, le Conseil du Trésor tombant ainsi en désuétude.[12] Nous avons par la suite évolué dans le sens opposé. Le rôle des ministres membres du Conseil du Trésor a été renforcé: le secrétariat du Conseil a été amené à se séparer du ministère des Finances et le Conseil a été doté d'un président qui n'est pas le ministre des Finances. Ces transformations se sont produites au cours de l'évolution de notre Constitution, pendant une centaine d'années.

Le contrôle financier, collectivement exercé par les ministres par l'entremise du Conseil du Trésor, a ouvert la voie à l'établissement, au centre, des normes de gestion et d'administration. Dès le début, le ministre des Finances a assumé, par le biais du Conseil du Trésor, certains pouvoirs *de facto* qui touchent l'administration des ministères. Le Conseil du Trésor, chargé de réconcilier les prévisions budgétaires, devait, en principe, veiller également à ce que l'unité des ministres ne soit pas compromise devant le Parlement par suite de la divulgation des cas de corruption ou d'incurie au sein des ministères. Ainsi qu'il a été noté plus haut, cette fonction était bien celle, au XVIII[e] siècle, de la Trésorerie anglaise, dont le Parlement s'attendait qu'elle fournisse une protection contre de tels risques. L'*Acte concernant le département des Finances*, adopté en 1869, exposait clairement les pouvoirs du Conseil du Trésor en matière de finances et de dépenses, et par conséquent, en matière d'administration. Depuis cette date, ces attributions ont fait l'objet de dispositions plus détaillées contenues dans une série de lois importantes qui visent à rehausser les normes de gestion des ressources et à éliminer la négligence, le gaspillage et la corruption. Chacune de ces lois successives a eu pour objet de permettre au Conseil du Trésor de mettre en place, pour la gestion de l'administration publique, un cadre propre à assurer le Parlement que ce service est administré de façon efficace.

---

[12] Anson note: [traduction] «L'importance du chancelier de l'Echiquier a crû en fonction directe de la diminution du rôle du Conseil du Trésor. A l'heure actuelle, il est en fait le ministre des Finances, doté d'attributions fort importantes, et le Conseil dont il fait partie est composé de membres dont les fonctions n'ont aucun rapport avec les travaux du Trésor et dont le chef est le Premier ministre.» *Law and Custom of the Constitution*, vol. ii, part. i, p. 192. Voir également ci-dessus, p. 23 et 24.

Les fonctions de gestion du Conseil du Trésor avaient été, pendant longtemps, remplies un peu au hasard avant la formation du cabinet Bennett en 1930.[13] Les prévisions budgétaires avaient été réconciliées, la corruption éliminée. On n'avait cependant pas fait grand-chose pour normaliser les dépenses et la comptabilité financière. Les dépassements et les dépenses non autorisées étaient monnaie courante. Le Parlement, en particulier le Comité des comptes publics, n'avait guère cherché à améliorer le système.[14] M. Bennett, qui détenait également le portefeuille des Finances, était stupéfait de s'apercevoir que, à cause des grandes différences entre les normes et les systèmes de comptabilité, il ne pouvait même pas savoir dans quelle situation financière se trouvait au juste le gouvernement.

Cet état de choses a provoqué l'adoption en 1931 de la *Loi du revenu consolidé et de la vérification*, qui d'une part imposait un système hautement centralisé pour l'autorisation des dépenses et d'autre part normalisait la comptabilité. Cette loi créait, au sein du ministère des Finances, le poste secondaire de contrôleur du Trésor. Ce fonctionnaire avait sous ses ordres des *agents de la comptabilité* installés dans chaque ministère.[15] Le contrôleur et ses collaborateurs,

---

[13] En fait, la majorité de ses fonctions avaient été remplies par le ministre des Finances. Sir George Murray, ancien secrétaire permanent du Trésor à Whitehall, qui s'était vu attribuer en 1912 la tâche de rédiger un rapport sur l'organisation du gouvernement, a recommandé la suppression du Conseil et le transfert de ses attributions au ministre des Finances, voir Sir George Murray, *Rapport sur l'organisation du service public du Canada* (Ottawa, 1912) document parlementaire 57 a, p. 9.

[14] Ainsi que l'a noté Norman Ward, il a fallu attendre jusqu'à la fin de la décennie 1840 pour que le Comité des comptes publics *[traduction]* "se libère finalement de sa peur obsessive des scandales". Voir *The Public Purse*, p. 216.

[15] *Loi modifiant la Loi du revenu consolidé et de la vérification*, article 36, 21-22 Georges V, chap. 27. Il est intéressant de noter que la *Loi sur l'administration financière*, adoptée en 1951, n'a pas retenu cet article.

qui relevaient du ministre des Finances, avaient pour mandat d'autoriser chacune des dépenses relevant d'un ministre en particulier.[16]

Les réformes introduites par le Cabinet Bennett ont donné naissance à un contrôle financier hautement centralisé, tout au long des 35 années qui ont suivi. Ces réformes étaient certes dictées par les difficultés économiques, mais elles se justifiaient également par une faiblesse chronique des systèmes de gestion financière au sein des ministères, faiblesse due à l'absence de systèmes uniformes d'autorisation et de comptabilité des dépenses. Ces réformes étaient cependant quelque peu contraires aux principes de responsabilité au sein du système.[17] À mesure que la situation économique s'est améliorée, que l'activité gouvernementale s'est accrue et que les ministres ont exercé davantage leur pouvoir en matière de programmes ministériels, le bien-fondé de ce système centralisé a été remis en question. Le principe, adopté par la Commission royale Glassco, qu'il fallait «laisser la gestion aux gestionnaires» a provoqué la modification en 1966 de la *Loi sur l'administration financière*, modification qui a mis en place les rapports structuraux et financiers qui existent actuellement entre le Conseil du Trésor et les ministères. En résumant les événements qui ont eu lieu depuis 1931, les commissaires ont noté :

> En dépouillant les ministères de l'autorité essentielle à la bonne gestion de leurs propres affaires, il a émoussé chez eux le sens de la responsabilité. Chaque nouvelle preuve d'irresponsabilité au sein des ministères semble avoir été

---

[16] Voir Norman Ward qui fait un excellent exposé des réformes Bennett, dans son ouvrage *The Public Purse*, p. 167 à 172. Le professeur Ward note que le rôle des comptables du Contrôleur et celui des secrétaires permanents qui faisaient fonction de comptables à Whitehall étaient essentiellement le même, à cette exception près qu'à Whitehall, ces fonctionnaires étaient, et sont toujours, responsables envers le ministre sous l'autorité duquel la dépense a été engagée, bien qu'ils fussent expressément tenus de rendre compte à la Trésorerie des questions financières. Voir ci-après les pages 82 à 84.

[17] Les rédacteurs des modifications de 1931 étaient manifestement sensibles aux critiques formulées à cet égard; l'article 31 contredit la Loi tout entière car il porte ce qui suit : «Nulle disposition de la présente loi ne doit s'interpréter de manière à restreindre la responsabilité des ministres ou autres individus chargés de la gestion des allocations du parlement». 21-22 Georges V, chap. 27.

> interprétée comme la confirmation de l'opportunité des contrôles déjà existants et comme une invitation à en établir de nouveaux.[18]

La Commission s'est prononcée en effet en faveur d'une réaffirmation de l'autorité ministérielle. Elle a proposé que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit détaché du ministère des Finances et placé sous la direction d'un secrétaire ayant rang et statut de sous-ministre. De même, la Commission a proposé la nomination d'un ministre distinct à la présidence du Conseil du Trésor, et le remplacement des fonctions de contrôle exercées par le contrôleur du Trésor par une direction administrative conforme aux normes prescrites par le Conseil du Trésor.[19] Ces recommandations ont été incluses dans les modifications apportées en 1967 à la *Loi sur l'administration financière*, modifications qui ont renforcé le rôle joué par le Conseil du Trésor dans l'établissement des normes de gestion au sein de l'administration publique.

Le système présidé par le contrôleur du Trésor entre 1931 et 1967 a nui à la responsabilité ministérielle: l'exercice de la responsabilité constitutionnelle, et partant, la souplesse et le dynamisme du gouvernement s'en sont ressentis. Au cours de cette période, la notion de responsabilité a disparu pour faire place au système de contrôles critiqué par la commission royale Glassco. Pendant la période de réformes qui a suivi le rapport Glassco, on a eu tendance à s'éloigner d'un système hautement centralisé de contrôle pour favoriser une plus grande latitude dans l'exercice de l'autonomie ministérielle. Depuis

---

[18] *La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement* (Ottawa, 1962) vol. i, p. 47.

[19] *La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, vol. i, p. 59 et 60. En fait, la Commission a proposé que le Secrétariat soit transféré au bureau du Conseil privé, soulignant ainsi le rôle de Comité du cabinet qu'assume en fait le Conseil du Trésor et mettant l'accent sur l'attention particulière que le Premier ministre attache aux questions financières. La proposition s'est heurtée à une forte opposition parce qu'elle aurait déformé le rôle de soutien du Secrétariat du Cabinet: la concentration d'un trop grand pouvoir au sein d'un seul organisme central compromettrait l'équilibre qui caractérise les rapports entre les ministères et les organismes centraux alors que l'équilibre entre les organismes centraux est lui-même essentiel à la solidité du système tout entier.

1967, le Conseil du Trésor et son Secrétariat se sont efforcés de concevoir un rôle plus en rapport avec les besoins du gouvernement ministériel.

La Commission de la fonction publique

On ne saurait parler des institutions collectives (c'est-à-dire des organismes centraux) sans faire état de la Commission de la fonction publique. Contrairement au Cabinet, au Conseil du Trésor et à leurs organismes d'appui, la Commission de la fonction publique n'est ni un ministère ni un organisme soumis à l'autorité d'un ministère. C'est un hybride bien étrange.[20] L'existence du Conseil du Trésor se justifie en partie par le fait qu'il doit garantir la probité dans l'emploi des ressources financières, car un manque de probité minerait la confiance dont jouissent les ministres. De son côté, la Commission a pour attribution de garantir la probité dans les nomination. Elle remplit ainsi une importante fonction, celle d'empêcher les abus qui, entre autres, pourraient saper la confiance dont jouissent les ministres. Bien que, sous le rapport de la responsabilité collective, les activités du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique aient les mêmes conséquences, cette dernière assume des obligations envers le Parlement plutôt que vis-à-vis des ministres. Dans le contexte plus général du contrôle parlementaire des ressources, cette similitude illustre l'intérêt commun que manifestent le Parlement et les ministres pour une saine gestion des ressources humaines et financières dans l'administration publique.

En établissant des normes de sélection et en mettant de l'avant le concept d'une fonction publique unifiée dont les carrières des fonctionnaires recouvrent la gamme entière de l'activité fédérale, la Commission essaie de mettre à la disposition des ministres et de leurs adjoints les meilleures ressources humaines possibles. En s'assurant que les nominations sont fondées sur le mérite, la Commission protège

---

[20] Voir J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service* (Toronto, 1973), p. 263 à 286, qui donne un résumé des événements qui ont conduit à la création de la Commission en 1908, ainsi que de ses rapports subséquents avec les sous-ministres et avec le Conseil du Trésor.

les ministres contre les effets politiquement préjudiciables du favoritisme. Cependant, les avantages d'une fonction publique unifiée pourraient se transformer en désavantages si ses objectifs s'opposaient aux objectifs poursuivis par les ministres servis par ses membres. En essayant d'établir une fonction publique professionnelle et unifiée, la Commission joue un rôle difficile, qui ne doit avoir pour effet ni de centraliser ni de balkaniser cette fonction publique. En effet, à l'instar des organismes centraux proprement dits, la Commission doit se garder contre le défaut de «trop embrasser et de mal étreindre».

Conclusion

Les organismes centraux jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement efficace du gouvernement ministériel. Ils contribuent à la réussite de la confédération. Ils unissent le système, en synthétisant et en coordonnant, parfois en dirigeant. Au besoin, et c'est le cas des fonctions politiques spéciales des ministères des Finances et des Affaires extérieures, ils donnent le ton à la formulation des questions qui intéressent tous les ministres.[21]

Ainsi qu'il a été noté, cependant, on n'a pas toujours observé, ou même reconnu, la distinction qu'il faut faire entre la nécessité de répondre au besoin collectif et la nécessité de ne pas le faire au détriment des besoins individuels des ministres. Cette constatation s'applique particulièrement au domaine des finances. En effet, il est probable que l'absence d'une responsabilité financière satisfaisante au sein du système s'explique par la longue période de contrôle administratif hautement centralisé, laquelle a duré de 1931 à 1967. Au cours de ces années, le contrôle a relégué au second plan le besoin de responsabilité financière. À cette même époque, les fonctions du gouvernement se sont multipliées. Par conséquent, lorsque le contrôle financier est devenu moins centralisé, le système a oublié l'importance

[21] À titre d'exemples, citons le rôle assumé par le ministre des Finances quand il détermine le niveau approprié des dépenses publiques en fonction de la conjoncture économique, et celui qu'assume le secrétaire d'État aux Affaires extérieures lorsqu'il établit le cadre politique dans lequel ses collègues doivent traiter les questions internationales.

de la responsabilité: il s'était habitué à se référer à une direction centrale. Ce phénomène est demeuré au sein du système et explique en partie les rapports incertains qui existent entre les ministères et les organismes centraux.[22]

Néanmoins, les mécanismes de responsabilité collective, s'ils peuvent fonctionner avec succès, permettront l'exercice efficace de la responsabilité individuelle, et le degré de succès atteint par les «organismes centraux» détermine dans une large mesure si les ministres sont à même d'assurer un bon service gouvernemental fondé sur l'exercice efficace de leur pouvoir.

[22] Par exemple, bon nombre de ministères ne font pas la distinction entre les directives et les principes directeurs émanant des organismes centraux, et ils ont tendance à attribuer à ces organismes le rôle de services d'exécution.

VI

LES MINISTRES ET LEURS MINISTÈRES RESPECTIFS

Le ministre

Les lois constitutives des ministères du gouvernement définissent expressément la responsabilité individuelle des ministres titulaires et, comme nous l'avons noté, constituent ainsi le fondement juridique de leur responsabilité. L'usage et les conventions déterminent la manière dont chaque ministre s'acquitte de cette responsabilité et rend compte de l'exercice de son pouvoir légal. Toutes les lois constitutives des ministères prévoient la nomination du ministre par la Couronne (officieusement sur l'avis du Premier ministre), définissent les pouvoirs et attributions dont il est investi, et lui attribuent l'administration et la direction (contrôle et supervision) des ressources financières et humaines à la disposition de son ministère.[1] Ces dispositions législatives ont vu le jour grâce aux conventions constitutionnelles, lesquelles déterminent à un moment donné la manière dont un ministre exerce ses fonctions et les circonstances dans lesquelles il doit rendre compte au Parlement de ses actions, de même qu'elles offrent d'autres garanties tenant à la responsabilité collective conventionnelle des ministres.

La responsabilité individuelle du ministre veut qu'il réponde personnellement des mesures prises sous son autorité. Il s'agit là d'un principe fondamental, issu de la longue lutte qui vise à subordonner l'exercice du pouvoir à la notion de responsabilité. Le Parlement a insisté pour que les ministres soient choisis parmi ses membres afin qu'ils lui rendent compte directement. Il s'ensuit qu'un ministre peut être attaqué chaque jour au sujet de ses propres actions comme des actions de ses subordonnés. Les traditions d'anonymat de la fonction publique ont pris corps en Angleterre vers la fin du XIX^{e} siècle, et ce principe a été renforcé au Canada par la création, en 1908, de la Commission de la fonction publique, qui a pour objet de garantir que les fonctionnaires demeurent politiquement neutres.

---

[1] En théorie, on peut dire que les ministres assument "l'administration et la direction" de leurs ministères respectifs, tâches pour lesquelles ils ont le "contrôle et la supervision" des ressources de l'administration publique qui y sont attachées. Dans la pratique cependant, les lois utilisent indifféremment ces expressions et ne font aucune distinction.

Les fonctionnaires n'ont pas le droit de faire partie de la Chambre des communes qui, de ce fait, ne saurait les tenir constitutionnellement responsables. Il est intéressant de noter qu'il a fallu attendre jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle pour que, en Angleterre, il soit interdit aux fonctionnaires de carrière de faire partie du Parlement.[2] En effet, ce n'est qu'à partir de cette période qu'il a été possible de discerner la formation d'une fonction publique (distincte de la fonction politique). Il est intéressant également de noter que l'interdiction faite aux fonctionnaires de faire partie de la Chambre, interdiction qui entraîne leur exonération en matière de responsabilité constitutionnelle, a été accompagnée de modifications organisationnelles qui avaient pour effet de concentrer la fonction publique dans les ministères, dont chacun était présidé par un ministre qui pouvait être tenu responsable des activités de ses subordonnés. Ce changement a été marqué, durant la première moitié du XIX[e] siècle, par la substitution de la responsabilité personnelle d'un ministre au [traduction] «pouvoir indéfinissable et irresponsable des conseils.»[3]

On peut voir dans les deux catégories de conseils et de commissions qui ont survécu à ces changements une parfaite illustration de la différence entre la qualité subalterne des fonctionnaires et la position de responsabilité des ministres. En premier lieu, il existe des organismes composés uniquement de ministres, tel notre Conseil du Trésor. En second lieu, il existe des commissions telles que notre Conseil de la Défense et le Conseil de l'Amirauté de l'Angleterre (tous deux maintenant abolis), dont les activités sont placées sous la présidence d'un ministre qui en est personnellement et exclusivement responsable et dont les membres sont des fonctionnaires qui donnent des conseils et ne jouissent pas du pouvoir de décision.[4]

---

2 Voir Parris, *Constitutional Bureaucracy*, p. 34. La participation de ces «fonctionnaires» indique que les dispositions de l'*Act of succession* de 1701 qui interdisaient le Parlement aux fonctionnaires sont restées lettre morte.

3 Voir Birch, *Representative and Responsible Government*, p. 141.

4 À la reconstitution du Conseil de l'Amirauté au cours des années 1860, la responsabilité ministérielle du Premier Lord a été prévue de façon expresse, le titulaire de la charge étant habilité à prendre des décisions *[traduction]* «abstraction faite de tout crédit ou de tout équivalence qui peut exister dans le système actuel des commissions» (Parris, *Constitutional Bureaucracy*, p. 93). Ces observations ne s'appliquent pas aux conseils et commissions qui ont été placés en-dehors de la compétence des ministres du fait qu'ils remplissent des fonctions quasi-judiciaires, des fonctions de contrôle ou autres.

À mesure que les fonctionnaires sont devenus plus nombreux, l'importance de la responsabilité ministérielle s'est accrue d'autant. Aujourd'hui plus que jamais, les actions des fonctionnaires sont multiples et entraînent des répercussions de portée très générale, et l'observation de la responsabilité constitutionnelle exige la présence d'un ministre personnellement tenu de répondre de leurs actions.[5]

Les principes de responsabilité, la concentration du pouvoir de la Couronne entre les mains des ministres, l'assujettissement du pouvoir ministériel au contrôle du Parlement, le pouvoir restreint du Parlement pour ce qui est d'imposer des normes de justice aux actions de l'exécutif, voilà autant de facteurs qui ajoutent à la responsabilité des ministres et exigent d'eux qu'ils soient en état d'assurer la Chambre des communes qu'ils exercent le pouvoir avec responsabilité. La responsabilité constitutionnelle des ministres est sans équivoque, mais la question se pose constamment de savoir s'ils sont à même d'invoquer en toute confiance les actions de leurs subordonnés. C'est dans ce contexte et c'est à la lumière de l'évolution ainsi que des répercussions des manifestations de la responsabilité au sein du gouvernement parlementaire et ministériel, qu'il faut envisager l'obligation qui incombe aux fonctionnaires de rendre compte de leurs actes.

Le sous-ministre

Les attributions des sous-ministres reflètent la nature du gouvernement ministériel. Le sous-ministre est le subordonné le plus haut placé du ministre, auquel il rend compte. Il peut exercer, par procuration, pratiquement tous les pouvoirs dont le ministre est investi. La responsabilité du sous-ministre envers son ministre reflète la responsabilité individuelle et collective de ce dernier, et, étant donné l'importance de la responsabilité collective du ministre, le sous-ministre est

---

[5] Un chancelier de l'Échiquier du XIX[e] siècle, Sir William Harcourt, a donné une description plus concise de ce rapport entre ministres et fonctionnaires: [traduction] «La valeur des chefs politiques des ministères tient à ce qu'ils disent aux fonctionnaires de carrière ce que le public ne peut accepter». A.G. Gardiner, *The Life of Sir William Harcourt* (New York, non daté), vol. ii, p. 587.

tenu à certaines obligations envers le Premier ministre et (par l'entremise de son ministre) envers le Conseil des ministres tout entier.

Le rôle du sous-ministre est complexe; en fin de compte, il se réduit à aider le ministre à s'acquitter de ses responsabilités et, tout comme pour les ministres, le rôle des sous-ministres, qui reflète les responsabilités individuelles des ministres, constitue le fondement de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte au sein du système. Cependant, le système serait bien instable s'il ne s'appuyait sur le principe de responsabilité collective, nécessaire à la solidarité du Cabinet. C'est ainsi que le sous-ministre est amené à jouer un rôle dans la mise en oeuvre des moyens visant à assurer la responsabilité collective des ministres. Il s'en trouve touché à son tour.

Les responsabilités individuelles et collectives inhérentes au gouvernement ministériel donnent lieu à un système qui fonctionne grâce à des forces en équilibre. L'harmonisation des responsabilités individuelles des ministres encourage le consensus et assure la stabilité du gouvernement ministériel. Le sous-ministre, tout comme son ministre, doit faire face, et doit trouver le moyen de remédier, aux conflits éventuels entre la responsabilité de son ministre et son obligation de satisfaire aux voeux collectifs de ses collègues.

Afin que les sous-ministres puissent remplir leur rôle de manière responsable et soient à même de rendre compte de leurs activités, il faut qu'ils comprennent leur rôle au sein du gouvernement ainsi que les attributions qui leur sont confiées en raison de la responsabilité individuelle et collective de leurs ministres respectifs. Les sous-ministres doivent également avoir accès à des moyens qui leur permettent de résoudre les conflits manifestes entre les responsabilités et les loyautés divergentes au sein du Conseil des ministres, afin qu'ils puissent fonctionner efficacement à titre de conseillers et d'administrateurs auprès de leurs ministres respectifs, et par là même, contribuer à

la solidarité des ministres.[6] En résumé, ils doivent comprendre de quelle manière et dans quelle mesure ils sont touchés par la responsabilité constitutionnelle.

Le sous-ministre et la responsabilité individuelle du ministre

Tout comme pour les ministres, le fondement juridique de la nomination des sous-ministres se trouve dans les lois constitutives des ministères intéressés. Cependant, contrairement aux ministres, les sous-ministres ne sont pas nommés par la Couronne, mais par la Couronne sur l'avis du Conseil des ministres tout entier. Cette disposition perpétue le contrôle traditionnel qu'exerce le Premier ministre sur les échelons supérieurs de la fonction publique. Elle donne également une idée du rôle plus étendu que les sous-ministres jouent vis-à-vis du Conseil des ministres.

Bien que les lois constitutives des ministères ne disent rien à ce sujet, la *Loi d'interprétation* prévoit expressément que le sous-ministre peut exercer le pouvoir d'un (c'est-à-dire de son) ministre «d'accomplir un acte ou une chose» à l'exception du pouvoir «d'établir un règlement».[7] Cette interprétation rend explicite l'obligation légale qui incombe au sous-ministre de rendre compte à son ministre, obligation prévue de façon implicite par les lois constitutives des ministères.[8]

---

[6] Le Cabinet est un instrument qui permet aux ministres de résoudre des questions d'intérêt commun. Les sous-ministres (et les ministres jusqu'à un certain point) comptent sur les comités interministériels supérieurs à cette fin, et les organismes centraux sont chargés d'utiliser ces comités et d'autres moyens (comme d'encourager les sous-ministres à consulter leurs homologues responsables des organismes centraux) pour aider les sous-ministres à résoudre les problèmes relevant de plusieurs compétences.

[7] S.R.C. 1970, ch. I-23. Le sous-ministre ne peut pas non plus se substituer au ministre dans le rôle de porte-parole à la Chambre des communes.

[8] Il est intéressant de noter cette conformité, qui n'existe pas toujours, entre une disposition explicite de la loi écrite et une disposition tacite des règles et des conventions constitutionnelles. La coutume est faite de pratiques alors qu'une règle de droit peut établir un précédent; et en matière administrative, notre système a tendance à attendre qu'un précédent devienne pratique avant de songer à ériger en règles de droit les pratiques qui ont eu cours à titre de coutume. Dans le domaine administratif, les règles constitutionnelles évoluent habituellement de cette façon

Il s'ensuit qu'avec l'autorisation du ministre, le sous-ministre peut exercer les pouvoirs du ministre que prévoit la loi portant création du ministère, et par extension, les autres lois que le ministre est chargé d'administrer. Le sous-ministre remplit également l'obligation du ministre qui consiste à administrer et à diriger le ministère, de même qu'il exerce un contrôle sur les ressources financières, humaines et autres dont dispose le ministère.[9]

Les attributions du ministre, telles qu'elles sont prévues par le texte de loi, revêtent d'habitude un caractère très général. Il appartient donc au ministre de proposer les moyens spécifiques qu'il envisage pour remplir ces attributions, et ces moyens sont soumis à l'approbation du Parlement, lors de la présentation des prévisions budgétaires. Si le ministre cherche des crédits pour un programme qui ne relève pas des attributions générales prévues par la loi constitutive du ministère, il faut normalement qu'il obtienne l'autorisation nécessaire au moyen d'une loi. Toutefois, les attributions prévues par les lois constitutives des ministères recouvrent généralement une grande variété de fonctions, allant de la détermination de la politique et de la formulation des programmes à la mise à exécution de ces programmes et à l'administration du ministère. Ces fonctions, qu'elles portent sur la politique, sur l'exécution des programmes ou sur l'administration, peuvent être déléguées au conseiller permanent supérieur du ministre, c'est-à-dire à son sous-ministre.[10]

---

prudente. Il arrive cependant qu'un précédent, établi à un moment donné à titre de règle de droit, est en contradiction avec la coutume qui s'est implantée après une longue pratique.

[9] Dans la pratique cependant, le sous-ministre ne signe pas les demandes au Conseil du Trésor lorsque ces dernières portent sur l'octroi de nouveaux crédits ou sur une nouvelle orientation. Selon la coutume et selon la politique établie, ces demandes doivent être signées par le ministre lui-même, ce qui est une manifestation supplémentaire de l'exercice pratique de ses responsabilités individuelles. Voir la *circulaire du Conseil du Trésor* n° 1968-71 du 18 septembre 1968.

[10] Il y a certaines exceptions à la règle qui veut que les sous-ministres agissent en qualité de mandataires de leurs ministres respectifs. Les articles 24, 25 et 27 de la *Loi sur l'administration financière* investissent les sous-ministres de certaines attributions en matière financière, et l'article 7 de la même Loi habilite le Conseil du Trésor à déléguer aux sous-ministres tout pouvoir relatif à la gestion du personnel. De même, l'article 6 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* habilite la Commission de la fonction publique à déléguer ses pouvoirs dans le

En 1929, la Commission Tomlin sur la fonction publique en Angleterre a recueilli le témoignage de Sir Warren Fisher, qui était alors secrétaire permanent du Trésor et chef de la fonction publique. Sir Warren, qui s'opposait vivement à la concentration du pouvoir dans les organismes centraux au détriment de l'autonomie des ministères et de la responsabilité ministérielle, a résumé le rôle d'un sous-ministre et la nature de la délégation des pouvoirs d'un ministre au chef permanent de son ministère, en observant que le chef permanent [traduction] «n'est pas (sauf par accident) un spécialiste en quoi que ce soit, mais plutôt un conseiller général du ministre, l'administrateur général et le contrôleur sous les ordres du ministre, et qui doit rendre compte en *dernier ressort* au ministre de *toutes* les activités du ministère (et de ses fonctionnaires)».[11]

Le sous-ministre et la responsabilité collective du ministre en matière politique

Les rapports entre le sous-ministre et son ministre ne portent pas exclusivement sur les responsabilités individuelles de ce dernier. Par le jeu de la responsabilité collective du ministre, il existe un lien direct et bien établi entre les fonctions du sous-ministre et l'ensemble des ministres.

Ainsi qu'il a été noté plus haut, à mesure que la Couronne se retirait de la vie politique et que le gouvernement monarchique se faisait effectivement remplacer par le gouvernement ministériel, il a été nécessaire de trouver les moyens qui permettent de stabiliser une forme

---

même domaine. Il s'agit d'importantes exceptions qui soulignent les responsabilités spéciales des sous-ministres en matière de gestion. Certaines autres lois confèrent directement aux sous-ministres (et en fait aux autres fonctionnaires) des pouvoirs qu'il ne serait pas indiqué pour les ministres d'exercer eux-mêmes.

[11] Voir Jennings, *Cabinet Government*, p. 96. Cette description exacte des responsabilités du sous-ministre dans un système ministériel revêt une signification particulière parce qu'elle émane d'un responsable du Trésor dont on connaît les tendances centralisatrices. Fisher avait vivement fait remarquer à la Commission qu'il n'était un spécialiste du Trésor, ni par formation ni par antécédents. Voir Roseveare, *The Treasury*, p. 253.

de gouvernement fondé sur les vues collectives et sur la direction collective d'un groupe de personnes. La position du Premier ministre et l'institution connue sous le nom de Cabinet (et par la suite, son système structuré de comités et de secrétariats) ont assumé ce rôle stabilisateur. Le Premier ministre a bâti sa position sur l'exercice de ses pouvoirs sur les finances gouvernementales, pouvoirs grâce auxquels il a un droit de regard sur les nominations aux postes supérieurs de la fonction publique. Ce contrôle sur les finances et sur les fonctions supérieures a donné au gouvernement ministériel sa stabilité et a assuré l'évolution de la responsabilité collective, au cours des 150 années qui s'échelonnaient entre le XVIII^{e} et le XIX^{e} siècles. L'exercice de ces pouvoirs demeure la fondation de la stabilité gouvernementale dans le système.

Le système dépend de l'aptitude du Premier ministre à promouvoir, parmi ses collègues, le consensus dans deux domaines: la politique du gouvernement et l'administration des ressources financières, et par conséquent, humaines, qu'accorde annuellement le Parlement aux fins d'exécution de cette politique. Toutefois, politique et administration ne sont pas deux domaines qui s'excluent l'un l'autre. Chaque domaine s'appuie sur l'autre, et il appartient au sous-ministre d'y veiller.

Le Premier ministre exerce une variété de pouvoirs officieux dont la plupart visent à assurer la solidarité des ministres. Son pouvoir de nomination des ministres et des sous-ministres revêt une importance particulière et nous intéresse au premier chef dans ce chapitre. Il y a cependant lieu d'envisager ce pouvoir à la lumière de l'obligation qui incombe au Premier ministre de promouvoir le consensus parmi ses collègues, en mettant son Cabinet à leur disposition, en cherchant à donner le ton du gouvernement et à établir son orientation générale, en mettant en place l'organisation générale du gouvernement, en réglant les différends entre les ministres et (avec ou sans l'avis de ses

collègues) en décidant s'il y a lieu de dissoudre le Parlement.[12] L'exercice de ces prérogatives permet au Premier ministre de consolider la solidarité des ministres ainsi que sa position de chef du gouvernement; et c'est dans ce contexte qu'il faut envisager la nomination des ministres et des sous-ministres. Les sous-ministres sont certes responsables envers leurs ministres respectifs, mais le fait qu'ils sont nommés par le Premier ministre ajoute à l'intérêt qu'ils ont à assurer le bon fonctionnement du gouvernement ministériel.

Le Premier ministre et le Cabinet peuvent donner le ton du gouvernement, mais la plupart des politiques gouvernementales découlent de l'exercice des responsabilités individuelles des ministres. À de rares exceptions près, ce sont les ministres et les sous-ministres qui prennent l'initiative de ces politiques, lesquelles sont coordonnées au niveau d'exécution par un réseau de comités interministériels et par d'autres moyens. Elles sont soumises à la décision des ministres et des sous-ministres réunis en comités, adoptées par les ministres eux-mêmes au sein du Cabinet, et mises à exécution par l'exercice des responsabilités individuelles du ou des ministres intéressés. Les rapports étroits qu'entretiennent les sous-ministres avec leurs ministres respectifs en matière politique constituent l'un des moyens grâce auxquels les

---

[12] Voir Jennings, *Cabinet Government*, ch. viii, notamment p. 153 et 154. Tournant le dos à la coutume, Sir Charles Tupper a cherché, en 1896, à affirmer son autorité sur ses collègues en faisant adopter par le Conseil un procès-verbal énumérant les attributions de sa charge. En résumé, il ressort de ce procès-verbal que le Premier ministre convoquait les réunion du Cabinet, recommandait la dissolution et la convocation du Parlement, ainsi que la nomination des membres du Conseil privé, des ministres, des sous-ministres, des lieutenants gouverneurs, des administrateurs provinciaux, des juges en chef de tous les tribunaux, du président du Sénat, des sénateurs, des membres du Conseil du Trésor et des comités du Cabinet, de même que les nominations aux fonctions de secrétaire parlementaire à titre de faveur accordée par la Couronne. Le procès-verbal comporte également une règle intéressante, selon laquelle un ministre ne pouvait pas recommander l'imposition de mesures disciplinaires à un collègue, mais le Premier ministre pouvait faire des recommandations touchant n'importe quel ministère. (*Procès-verbal du Conseil privé*, 12 mai 1896). Cette règle a été reprise presque intégralement par MM. Laurier, Meighen, Bennett et King. Bien qu'elle n'ait pas été reproduite depuis, elle est considérée maintenant comme étant conventionnellement établie. Voir également Mallory, *The Structure of Canadian Government*, p. 87 et 88.

sous-ministres aident leurs ministres respectifs à s'acquitter de leur responsabilité collective.

Un ministre exerce presque toujours sa responsabilité individuelle de pair avec les responsabilités individuelles d'un ou de plusieurs de ses collègues. Cette constatation est d'autant plus juste que l'activité gouvernementale s'est accrue et que les programmes sont devenus plus complexes et plus interdépendants. Il incombe normalement aux sous-ministres et à leurs subordonnés d'assurer la coordination nécessaire, et ce faisant, ils en sont amenés à partager le souci de leur ministre pour ce qui est d'assurer à certaines initiatives le soutien administratif des collègues, dont la coopération est essentielle à la réussite de ces initiatives.[13] Cette coordination administrative (dont il a été question au sujet de l'action réciproque exercée par les fonctionnaires les uns sur les autres lorsqu'ils aident les ministres à s'acquitter de leurs responsabilités dans notre système confédéral) est devenue de plus en plus complexe depuis la Seconde guerre mondiale. Le besoin de coordonner les responsabilités de plusieurs ministres en vue de certaines initiatives constitue, de nos jours, la règle plutôt que l'exception, et il se traduit par la multiplication des fonctions de coordination du Cabinet.

Certes, le Cabinet est strictement un organe officieux et politique ayant pour objet de favoriser le consensus parmi les ministres en ce qui concerne les questions dont la Chambre peut se servir pour déterminer si la responsabilité collective a été respectée. Mais il peut également servir à coordonner, dans le domaine politique, les activités administratives des ministres dont les responsabilités individuelles doivent être exercées de concert en vue d'exécuter certaines actions. Ces fonctions de coordination administrative dans le domaine de la politique gouvernementale (par opposition aux activités partisanes)

---

[13] Cette coordination administrative, qui se distingue de la formation du consensus politique, n'est pas à proprement parler un élément de la responsabilité collective. Sur le plan théorique, la coordination n'est nécessaire qu'à l'égard des collègues du ministre dont la coopération est nécessaire à la mise à exécution d'une initiative. Cependant, la ligne de démarcation entre coordination administrative et coordination politique est rarement précise. Elle est devenue de plus en plus difficile à discerner avec l'accroissement de l'activité gouvernementale et avec le recours croissant au Cabinet aux fins de coordination administrative et politique.

ressortent particulièrement du système des comités qui soutiennent les travaux du Cabinet.[14] Selon le système des comités du Cabinet, tous les mémoires émanant des ministres doivent passer devant un comité du Cabinet avant d'être soumis au Cabinet lui-même, et, s'ils prévoient de nouvelles dépenses, les rapports établis par le comité sont transmis tout d'abord au Conseil du Trésor. Le Cabinet étudie ensuite le rapport du Comité et celui du Conseil du Trésor. À chaque étape, à part bien entendu les délibérations du Cabinet les sous-ministres sont tenus d'assister leurs ministres respectifs. Ils doivent les appuyer en les accompagnant aux réunions des comités du Cabinet, lors de l'examen de points particuliers. Auparavant, ils auront préparé le terrain à travers le système des comités interministériels et grâce à des interventions moins officielles. Ces travaux, ainsi que la complexité des questions politiques qui les inspirent, exigent du sous-ministre, bien plus souvent que jadis, qu'il assiste le ministre dans l'exercice de sa responsabilité collective.

De plus, il incombe au sous-ministre de veiller à la mise à exécution des «décisions» du Cabinet. Il convient de rappeler que, dans notre système, les ministres sont individuellement investis du pouvoir émanant de la Couronne, et, à part les cas exceptionnels où la Couronne doit agir sur l'avis collectif des ministres, la plupart des actions relèvent de la responsabilité personnelle des ministres en cause. Les «décisions» du Cabinet ont un effet politique et administratif, plutôt qu'un effet légal, et l'exécution en est l'affaire presque exclusive des ministres directement responsables. En effet, les propositions visant à investir le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor du pouvoir de «suivi» ont été généralement considérées comme contraires au principe de la responsabilité ministérielle, tout comme aux fonctions officieuses et politiques du Cabinet au sein du système. On attend donc réellement des sous-ministres qu'ils exercent les pouvoirs que leurs ministres respectifs leur ont délégués, conformé-

---

[14] Voir le document de travail présenté par R. Gordon Robertson à la 23e assemblée annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada (Regina, 8 septembre 1971), «L'évolution du rôle du Bureau du Conseil privé», qui décrit la composition et le fonctionnement de ces comités. La structure du système des comités est demeurée inchangée dans une large mesure, et le processus est demeuré tel que l'a décrit M. Robertson, à part le rôle actuellement assumé par le Conseil du Trésor.

ment au consensus formé par tous les ministres, à l'appui de la responsabilité collective du Conseil des ministres.

Le sous-ministre et la responsabilité collective du ministre en matière d'administration

Les fonctions consultatives et coordonnatrices du sous-ministre en matière de politique gouvernementale sont importantes. En outre, il assume une responsabilité spéciale visant la gestion des ressources, domaine dans lequel il agit, dans la pratique, presque entièrement à la place du ministre.[15] Lorsqu'il aide son ministre à s'acquitter de sa responsabilité individuelle en gérant les ressources du ministère de façon à élaborer des politiques et des programmes, le sous-ministre observe des normes qui ont été collectivement prescrites par les ministres et qui sont considérées comme essentielles à l'unité du Conseil des ministres. Ces normes, établies par le Conseil du Trésor, procèdent de son pouvoir financier touchant la réconciliation des prévisions budgétaires.

Il a été noté plus haut que le contrôle financier constituait le principal moyen utilisé pour établir la position du Premier ministre et, par conséquent, la responsabilité collective associée au gouvernement ministériel des temps modernes. L'évolution de la Constitution au cours du XVIII[e] siècle a donné lieu à certaines pratiques qui, depuis, sont devenues des conventions, voire des règles de droit dans certains cas, et qui ont renforcé le rôle du contrôle financier (et partant, le maintien de normes particulières de gestion) à titre d'élément essentiel de la responsabilité collective. Au premier rang de ces règles, citons celle qui veut que le Premier ministre approuve les mesures qui seront présentées au Parlement[16], celle qui veut que les prévisions budgétai-

---

[15] Voir les pages 63 à 65.

[16] Anson estime que le Premier ministre *[traduction]* «décide en dernier ressort des mesures à soumettre...au Parlement» *Law and Custom of the Constitution*, vol. ii, part. i, p. 124). Jennings, moins catégorique, fait remarquer : *[traduction]* «Si, comme d'habitude, il est le leader de la Chambre des communes, il contrôle, sous réserve que l'ordre de priorité des propositions soit établi par le Cabinet, les délibérations de la Chambre, par l'intermédiaire des whips du gouvernement» (*Cabinet Government*, p. 155). Au Canada, c'est le Premier ministre (ou, en son absence, le membre le plus ancien du Conseil des ministres) qui signe les projets de loi avant leur présentation au

res soient présentées au nom de la Couronne à titre de propositions approuvées par le gouvernement, et enfin celle qui veut que le Conseil des ministres soit seul habilité à proposer des lois financières.

L'obligation qui est faite au Conseil des ministres de demander des fonds au Parlement à titre collectif requiert qu'en réconciliant les prévisions budgétaires, le Conseil du Trésor établisse des normes de gestion auxquelles chaque ministre doit se conformer dans l'exercice de sa responsabilité légale touchant la gestion et la direction de son ministère ainsi que le contrôle et la supervision des ressources humaines, financières et autres dont il dispose. Le rôle que joue le Conseil du Trésor, à titre de comité de ministres conseillant collectivement les ministres sur les prévisions budgétaires, ne diminue en rien la responsabilité individuelle d'un ministre envers le Parlement pour ce qui est de la gestion de son ministère et des programmes, au moyen des fonds qui sont accordés chaque année à cette fin. La responsabilité constitutionnelle exige que les ministres administrent et dirigent (par l'entremise de leurs sous-ministres) leurs ministères respectifs. Néanmoins, l'obligation, qui incombe aux ministres d'administrer leurs propres ministères conformément aux normes et aux pratiques prescrites par le pouvoir central, impose au sous-ministre le devoir spécial de veiller à ce que le ministre soit convenablement assisté dans cet élément de sa responsabilité collective.

Étant donné que les affaires financières relèvent pour la plupart du domaine de la politique gouvernementale, les fonctions financières du Conseil du Trésor intéressent directement les ministres qui travaillent en étroite collaboration avec leurs sous-ministres respectifs à la réconciliation des prévisions budgétaires, tâche essentielle à la mise en oeuvre de la responsabilité collective. Cependant, une fois les ressources allouées, l'administration du ministère et l'observation des normes de gestion prescrites par le pouvoir central doivent, dans la pratique, incomber presque exclusivement au sous-ministre, bien que le ministre soit légalement responsable.

Parlement. On peut dire que cette formalité renforce le pouvoir de «décision en dernier ressort» du Premier ministre pour ce qui est du programme législatif du gouvernement.

Le sous-ministre doit s'efforcer d'administrer son ministère de façon à assurer l'application des politiques et et des programmes actuels et leur développement futur, de même qu'il doit veiller à assurer le Conseil des ministres tout entier que les normes financières et administratives ont été respectées. Tout comme la réconciliation des responsabilités individuelles et collectives du ministre, l'action réciproque de ces obligations s'ajoute, plutôt qu'elle ne porte atteinte, à l'aptitude du sous-ministre à administrer avec efficacité. Il va de soi que, dans le cas extrême où le sous-ministre ne peut réconcilier les impératifs inhérents à l'administration de son ministère et de ses programmes d'une part, et les normes et pratiques prescrites par l'administration centrale d'autre part, une alternative s'impose: ou bien il doit se démettre de ses fonctions, ou bien les normes prescrites par les organismes centraux doivent être rajustées.

De même que le gouvernement de Cabinet vise à promouvoir parmi les ministres un consensus qui doit réconcilier leurs responsabilités individuelles et collectives, de même il faut, de toute évidence, établir un équilibre entre les impératifs administratifs d'un ministère particulier et ceux qui ont été établis par le Conseil du Trésor pour le gouvernement tout entier. La responsabilité constitutionnelle exigeant que les ministres, par l'entremise de leurs sous-ministres respectifs, administrent leur propre ministère, conformément à certaines normes jugées nécessaires à la bonne administration, et partant, à l'unité et à la stabilité du gouvernement, il est également essentiel que les ministres aient collectivement voix au chapitre lorsque leurs collègues du Conseil du Trésor établissent les normes et les pratiques qu'ils sont tenus d'observer pour ce qui est de leurs ministères respectifs. Par ailleurs, étant donné que l'administration est à la charge presque exclusive des sous-ministres, il est nécessaire qu'en tant que groupe, les sous-ministres soient à même d'influencer les normes centrales qu'ils sont tenus de mettre à exécution et dont ils sont responsables. En ce qui concerne le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que les autres organismes centraux, cet impératif requiert un équilibre tel que l'impératif traditionnel d'établissement et d'observation des normes administratives prescrites par les organismes centraux ne vienne pas affaiblir l'impératif constitutionnel qui incombe à chaque ministre d'administrer les ressources de la fonction publique qui sont mises à la disposition de son ministère. Il importe surtout que les organismes centraux évitent consciencieusement toute action qui aurait pour effet

de leur attribuer les responsabilités d'exécution des ministres, que ce soit en matière administrative ou en matière de politique gouvernementale. Un tel risque est considérablement accentué, si dans leur rôle d'établissement des normes, les organismes centraux s'orientent vers le contrôle; et le meilleur moyen de prévenir un tel risque est de veiller à ce qu'un équilibre existe à travers tout le système. En matière administrative, les sous-ministres et les organismes centraux compétents doivent se partager la responsabilité d'entretenir cet équilibre, les uns agissant au nom des ministres et les autres reconnaissant que la gestion de l'administration publique relève de la responsabilité spéciale du sous-ministre.

L'équilibre qui existe entre la gestion de l'administration publique par le ministre et le sous-ministre d'une part, et l'observation des normes centrales d'autre part, ou l'équilibre entre le ministre et le Conseil du Trésor, ou encore l'équilibre entre le sous-ministre et le Secrétariat du Conseil du Trésor, tend à forcer chaque participant, à chaque niveau, à justifier ses actions. Cependant, si les habitudes d'établissement des règles de l'appareil central amènent les organismes centraux à établir une quantité démesurée de normes, ou si ceux-ci tendent vers le contrôle, un tel état de choses risque de saper la responsabilité individuelle des ministres et des sous-ministres (responsabilité sur laquelle est fondé le système et qui justifie l'obligation de rendre compte). Il ressort de l'expérience acquise dans le contrôle central des ressources, notamment des ressources financières, entre 1931 et 1967, qu'à moins d'accorder aux ministres et à leurs sous-ministres respectifs un pouvoir suffisant à l'égard de la gestion de leurs ministères respectifs, il est difficile de les obliger à rendre compte, et, faute d'obligation de rendre compte, le contrôle central devient inévitable.

VII

LA RESPONSABILITÉ CONSTITUTIONNELLE ET L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

L'obligation de rendre compte en régime parlementaire – le ministre

L'obligation de rendre compte est une garantie de responsabilité dans l'exercice du pouvoir. En régime parlementaire, la Couronne est le siège du pouvoir qui est exercé par les ministres. Le pouvoir est concentré entre les mains des ministres, du fait qu'ils l'exercent et qu'ils doivent en rendre compte à la Chambre. Aux fins de contrôle, notre système ne divise pas les pouvoirs comme les systèmes fondés sur la «division des pouvoirs», mais s'assure que ceux qui l'exercent sont tenus personnellement responsables de leurs actions.

La responsabilité directe et quotidienne qu'assument les ministres envers le Parlement constitue la force essentielle de notre système.[1] La vitalité de ce système est fonction de l'aptitude des ministres à répondre des activités entreprises sous leur autorité. Cependant, depuis les origines de notre système, ce sont les circonstances politiques et non l'application littérale du principe de la responsabilité ministérielle qui ont régi l'obligation de rendre compte chez les ministres. Les critiques de la responsabilité ministérielle font remarquer que la révocation, appliquée à titre de sanction, est un risque bien peu fréquent, et que l'application de cette «sanction ultime» est «arbitraire et imprévisible».[2] Il s'avère toutefois que, si les ministres sont rarement démis de leurs fonctions pour cause d'irresponsabilité, cette possibilité, et surtout, l'embarras et les conséquences politiques qui affligent celui qui est pris en défaut, constituent une sanction plus que suffisante.[3] Le Parlement attend des ministres qu'ils lui rendent compte. Les députés voient dans les ministres les porte-parole tout désignés de leurs ministères respectifs, et les ministres s'efforcent de satisfaire à cette attente, car ils sont constitutionnellement responsables

---

1 Voir les pages 3 à 6; voir aussi Parris, *Constitutional Bureaucracy*, p. 294 à 308; et Geoffrey Marshall et Graeme Moodies, *Some Problems of the Constitution* (London, 1959) p. 78 à 84.

2 Voir Finer, «The Individual Responsibility of Ministers», p. 393 et 394.

3 En effet, s'il arrive qu'un ministre n'est pas immédiatement destitué par suite d'un manquement, il est généralement rétrogradé et parfois remplacé lors de futurs remaniements ministériels.

et redoutent les conséquences politiques des agissements qui laissent à désirer.

La responsabilité personnelle des ministres est renforcée par leur responsabilité collective, qui a pour objet de garantir, sur le plan interne, l'obligation qui incombe aux ministres de rendre compte de leurs actions individuelles. En effet, s'il est vrai que la procédure de mise en accusation par le Parlement est tombée en désuétude à cause de la responsabilité collective, celle-ci ne remplace cette procédure qu'au prix soit d'un vote de censure contre le Conseil des ministres soit d'une menace de procéder à un tel vote. Ceux-ci ont pour objet de persuader le Premier ministre à obtenir la démission d'un collègue, dont le maintien pourrait être considéré comme une grave atteinte à la doctrine de la responsabilité individuelle par suite de ses actions ou omissions, ou pourrait mener à l'adoption d'une motion de censure dans des circonstances que le Conseil des ministres tout entier n'est pas disposé à accepter. En résumé, la responsabilité des ministres est largement fonction de la *volonté* de la Chambre de les tenir responsables.

Conclusion

Il ressort de ce qui précède que la responsabilité constitutionnelle est de nature individuelle et qu'elle régit les rapports entre le ministre et la Chambre des communes. Le ministre répond de toutes les mesures prises sous son autorité. Certes, sa part de responsabilité dépend des circonstances politiques et de la question de savoir si, à son insu, un fonctionnaire a eu des agissements manifestement inacceptables. Il n'en demeure pas moins que le ministre est constitutionnellement responsable, et il s'agit là d'un principe essentiel qui nous permet de déterminer, dans le système, les responsabilités ainsi que les institutions chargées de l'observation de ces responsabilités.

L'obligation de rendre compte en régime parlementaire – le sous-ministre

La responsabilité des ministres est un principe constitutionnel dont la qualité est essentiellement politique, et que l'on met en oeuvre à

l'occasion, par suite de la divulgation de divergences d'opinions politiques, ou de la révélation d'écarts de conduite ou d'incurie, afin de mesurer la confiance que la Chambre accorde au Conseil des ministres. Bien que cette possibilité se dissimule derrière chaque question posée à un ministre, et bien que la qualité douteuse de ses réponses puisse affaiblir sa propre position ou celle du gouvernement, ce qui peut aboutir à une enquête parlementaire ou publique, ou encore au retrait du soutien de ses collègues et à sa démission, la responsabilité du ministre se réduit dans nombre de cas à la communication de renseignements bénins où sa responsabilité n'est pas réellement mise à l'épreuve.

La pyramide de responsabilités, qui s'élève jusqu'au sous-ministre et au ministre, s'étend jusqu'au Parlement. Ce dernier a pour rôle constitutionnel de s'assurer que les ministres contrôlent leurs ministères respectifs comme il convient, afin qu'ils soient à même de répondre des activités entreprises en leur nom. À cette fin, le Parlement a recours à divers mécanismes comme les questions orales et écrites, les demandes de renseignements, l'analyse des prévisions budgétaires, l'étude des projets de loi, et l'examen des comptes publics et des rapports du Vérificateur général. Les fonctionnaires, notamment les sous-ministres, jouent un rôle important dans un grand nombre de ces activités.

Les fonctionnaires ne sont certes pas constitutionnellement responsables mais ils ont assumé et assument encore, vis-à-vis du Parlement, un rôle qui, à plusieurs égards, complète celui des ministres. Bien que les fonctionnaires ne soient tenus à aucune responsabilité constitutionnelle et bien qu'ils ne partagent pas la responsabilité de leurs ministres respectifs, ils partagent dans une certaine mesure l'obligation qui incombe à ces derniers de rendre compte au Parlement. C'est ainsi qu'a été établi depuis longtemps un domaine réservé qui protège les fonctionnaires contre l'obligation de rendre compte au Parlement en ce qui concerne les questions de politique gouvernementale ou les questions susceptibles de donner lieu à une controverse politique. Indépendamment des considérations d'ordre politique, les questions de politique gouvernementale ainsi que les questions susceptibles de provoquer une controverse politique ont été réservées plus ou moins exclusivement aux ministres essentiellement parce que la responsabilité politique des fonctionnaires les entraînerait inéluctа-

blement dans la polémique, détruirait leur utilité permanente pour le système et saperait l'autorité et la responsabilité de leurs ministres. Par ailleurs, les ministres sont plus intimement liés aux questions politiques, et une divergence de points de vues de la part des fonctionnaires pourrait entraîner chaos et confusion. Il est cependant possible qu'en présence de leurs ministres respectifs, les sous-ministres donnent des explications et répondent aux questions relatives aux problèmes complexes de politique gouvernementale, mais ils ne défendent pas cette politique contre les critiques partisanes. En ce qui concerne les autres questions, notamment celles qui ont trait à l'administration de leur ministère et de ses programmes, les fonctionnaires répondent directement au nom de leur ministre.

La responsabilité des sous-ministres et autres fonctionnaires se manifeste devant les comités des deux chambres du Parlement, en particulier le comité des Comptes publics, où l'usage veut maintenant que ce soit les fonctionnaires, et non les ministres, qui comparaissent. Dans les autres comités, les fonctionnaires comparaissent pour assister leur ministre ou son secrétaire parlementaire. Selon l'usage établi, les fonctionnaires répondent directement aux questions d'ordre administratif, le ministre ou le secrétaire parlementaire (bien que parfois, ni l'un ni l'autre ne soit présent) se tenant prêts à intervenir si l'affaire risque de dégénérer en un débat politique qui risque de mettre directement en cause la responsabilité du ministre.[4]

---

[4] Lorsqu'il était ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, M. Pickersgill a établi les règles fondamentales suivantes: «J'ai pour règle de décider moi-même, lorsqu'on me pose une question, si je dois y répondre personnellement ou demander à l'un de mes fonctionnaires de le faire pour moi. Je n'entends pas répondre moi-même aux questions qui n'ont rien à voir avec la ligne de conduite et qui exigent des détails, car je ne me vois pas très bien demander à l'un de ces messieurs présents qu'ils me soufflent la réponse. Mes fonctionnaires sont bien plus aptes que moi à répondre à ce type de questions car je ne connais pas tous les détails du ministère. Cependant, j'aimerais qu'il soit compris que je me réserve le droit de répondre exclusivement à n'importe quelle question à laquelle je désire répondre moi-même». *Comité spécial des prévisions budgétaires*, Procès-verbaux et témoignages, fascicule 1, 17 février 1955. Voir Norman Ward, *The Public Purse*, p. 62 et 267, qui traite également de la comparution des fonctionnaires devant les comités. Voir aussi May, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, p. 629 et 630, concernant le pouvoir qu'ont les comités d'exiger la présence de hauts fonctionnaires.

Il s'ensuit que, dans un sens, les fonctionnaires doivent répondre au Parlement des questions d'ordre administratif. C'est là un état de fait, lequel ne diminue en rien la responsabilité des ministres qui est mise en cause chaque fois qu'une question administrative empiète sur la politique gouvernementale ou sur des questions susceptibles de provoquer une polémique politique.[5] Même à l'époque où les fonctionnaires ne comparaissaient pas encore devant les comités, il était normal qu'un ministre fût accompagné de fonctionnaires qui lui donnaient des renseignements sur les questions d'ordre administratif. Cette pratique s'est étendue au comité plénier des affectations où, pendant les quelques soixante-dix premières années de ce siècle, le sous-ministre comparaissait à côté de son ministre lorsque les prévisions budgétaires de leur ministère étaient à l'étude. De nos jours, on a rarement recours au comité plénier, sauf quand il s'agit des lois financières. Les fonctionnaires comparaissent plutôt devant des comités spéciaux, où ils répondent directement de la manière décrite plus haut.

Conclusion

Les fonctionnaires *rendent compte à leurs ministres* respectifs, lesquels sont comptables à la Chambre de leur exercice du pouvoir dont ils sont investis en vertu de la loi et en vertu de leur responsabilité envers la Chambre des communes. Il est cependant possible de distinguer entre, d'une part, la responsabilité du sous-ministre *envers* son ministre à l'égard de toutes les actions prises sous la responsabilité du ministre, et d'autre part, son obligation de rendre compte *aux* comités parlementaires des affaires administratives qui ne mettent pas directement en cause l'exercice de la responsabilité du ministre. L'obligation qui incombe aux fonctionnaires de rendre compte aux comités parlementaires des questions d'ordre administratif ne modifie

---

[5] Voici une comparaison qui illustre bien la différence entre les orientations politiques et l'administration : «La politique est un peu comme un éléphant, vous le reconnaissez au premier coup d'oeil, mais vous avez du mal à le décrire»; voir Edward, Lord Bridges (secrétaire du Cabinet à Whitehall, 1938-1945), «The Relationship between Ministers and the Permanent Department Head», *Canadian Public Administration*, vol. viii, no 3, 1964.

en rien la responsabilité *officielle* et *directe* que le ministre assume personnellement envers le Parlement à l'égard de toute question qui relève de son pouvoir de discipline et dont la Chambre a choisi de le tenir responsable.

Les agents de la comptabilité

La pratique observée à Westminster au sujet de la responsabilité des fonctionnaires envers le Parlement est, à certains égards, différente de la nôtre. À Westminster, les fonctionnaires ne comparaissent pas pour témoigner devant les comités permanents. Lors de la discussion des projets de loi (les prévisions budgétaires ne sont pas envoyées aux comités permanents), le ministre devient un membre du comité et les débats se déroulent de la même manière qu'à la Chambre des communes. Aucun témoin n'est invité à comparaître. Les fonctionnaires témoignent devant les comités spéciaux, en particulier devant le Comité des comptes publics où, par contre, les ministres ne comparaissent pas car les activités de ce comité revêtent un caractère administratif et ses procédures, un caractère non politique. Le Comité des comptes publics, qui, habituellement, se réunit en public, convoque les fonctionnaires supérieurs des ministères qui répondent aux questions fondées sur les rapports du contrôleur et du vérificateur général. Ces fonctionnaires, habituellement des secrétaires permanents, sont nommés par la Trésorerie à titre d'«agents de la comptabilité», et ils répondent de la probité et de l'économie avec lesquelles les fonds confiés à leurs soins sont dépensés.[6]

Le fondement juridique de l'«agent de la comptabilité» se trouve dans la loi dite *Exchequer and Audit Act* de 1866. Aux termes de l'article 22 de cette loi, la tâche d'établir les comptes des ministères «peut être attribuée par la Trésorerie» à «n'importe quel fonctionnaire

---

[6] La nomination des secrétaires permanents (c.-à-d. des sous-ministres) à titre de délégués aux questions financières montre bien que les finances et la politique sont indissociables, et que la responsabilité en matière financière ne peut être assumée que par ceux qui conseillent les ministres sur la politique à suivre. Lorsque le système a été établi en Grande-Bretagne au cours des années 1920, la Trésorerie a passé outre à la recommandation d'un comité parlementaire, selon laquelle les délégués aux questions financières devaient être des spécialistes des finances.

ou à n'importe quels fonctionnaires».[7] Cette loi, ainsi que le texte législatif adopté au début des années 1920 en vue de confier aux secrétaires parlementaires les fonctions d'«agents de la comptabilité», ont ainsi perpétué l'ancienne tradition du Parlement qui attend de la Trésorerie qu'elle garantisse la probité et l'économie dans l'utilisation des ressources. Cette pratique, qui veut que les «agents de la comptabilité» et non pas les ministres comparaissent devant le Comité des comptes publics, se rattache aux préoccupations non politiques et administratives de ce comité: elle souligne que les «agents de la comptabilité» doivent rendre compte au Comité mais ne sont pas responsables *envers* celui-ci, et que cette obligation ne diminue en rien la responsabilité constitutionnelle des ministres.

Des dispositions semblables, sinon identiques, ont été adoptées en 1867 par le Parlement à Ottawa. Les articles 34 et 37 à 46 de la *Loi sur le revenu*, adoptée la même année, définissaient la responsabilité civile et pénale des fonctionnaires spécialement désignés pour la garde et la comptabilité des deniers publics.[8] L'esprit de ces dispositions a été retenu lors des remaniements successifs de la Loi sur le revenu, et elles ont été renforcées par les réformes Bennett de 1931 qui en ont étendu l'application au contrôleur du Trésor et à son réseau d'agents de la comptabilité. Les articles 57 à 65 de la *Loi du revenu consolidé et de la vérification*, adoptée la même année, définissaient en détail et de façon explicite la responsabilité des agents de la comptabilité envers le ministre des Finances à l'égard des dépenses et de la comptabilité des deniers publics, dont la responsabilité de payer les coûts et les amendes afférents au recouvrement des dépenses non

---

7 *An Act to consolidate the Duties of the Exchequer and Audit Departments, to regulate the Receipt, Custody, and Issue of Public Moneys, and to provide for the Audit of the Accounts thereof*, 29 and 30 Victoriae, Cap. 39. Voir l'extrait de la décision de la Trésorerie en date du 14 août 1872, dans «The Responsibilities of an Accounting Officer», *Note by the Treasury*, 17 février 1964.

8 *Acte concernant la perception et l'administration du revenu, l'audition des comptes publics, et la responsabilité des comptables publics*, 21 décembre 1867, 31 Victoriae, Cap. V.

autorisées.[9] Bien que toute mention de la responsabilité des agents de la comptabilité et autres ait été supprimée lorsque la *Loi du revenu* a été remplacée en 1951 par la *Loi sur l'administration financière*, celle-ci a retenu la notion de responsabilité civile de ceux-ci. De même, à travers les modifications successives qui se sont étendues sur un siècle, de 1867 à 1967, la loi n'a cessé un seul moment de prévoir la responsabilité pénale en cas de détournement de fonds ou de concussion chez les fonctionnaires.[10]

Il est donc évident que la responsabilité constitutionnelle des ministres n'a pas pour objet de couvrir l'irresponsabilité des fonctionnaires. Dès le début, le Parlement a expressément prévu la responsabilité des fonctionnaires à l'égard des manquements ou des délits relatifs aux deniers publics sous leur garde. En fait, la primauté du droit veut que quiconque viole la loi soit tenu légalement responsable de cette violation. Ainsi que l'a noté Dicey, [traduction] «tout titulaire de charge publique, du Premier ministre à l'agent de police ou au percepteur, doit assumer la responsabilité de tout acte commis sans justification légale, au même titre que n'importe quel citoyen».[11]

---

[9] *Loi modifiant la Loi du revenu consolidé et de la vérification*, 21-22 Geo. V., ch. 27. Voir Norman Ward, *The Public Purse*, p. 168 et 169 qui décrit les similitudes entre les réformes de Whitehall des années 1920 aux termes desquelles les secrétaires permanents sont devenus «agents de la comptabilité» d'une part, et les réformes Bennett à Ottawa en 1931 d'autre part.

[10] Voir la *Loi pourvoyant à l'administration financière du gouvernement du Canada, à la vérification des comptes publics et au contrôle financier des corporations de la Couronne*, 15-16 Geo. VI, ch. 12, 1951, part. ix; et S.R.C., 1970, c. F-10. Il est intéressant de noter qu'aux termes des articles 24, 25 et 27 de la Loi actuellement en vigueur, les sous-ministres sont tenus de s'assurer au moyen d'un système adéquat de comptabilité que les fonds alloués n'ont pas été dépassés et que les paiements effectués sont à la fois «raisonnables» et conformes aux contrats.

[11] Voir Dicey, *Law of the Constitution*, p. 193. À la p. 327, il note: [traduction] «les actes des ministres, comme les actes de leurs subordonnés, sont sujets à la primauté du droit".

Conclusion

La responsabilité civile des fonctionnaires publics en cas de détournement de deniers publics et leur responsabilité pénale en cas de fraude sont des notions connues de longue date au Canada, et on peut dire qu'elles sont bien établies en *common law*. Jusqu'en 1951, la loi a prévu un système d'agents de comptabilité en vue d'assurer la probité dans l'utilisation des deniers publics. Au Canada, les agents de comptabilité étaient légalement responsables envers le ministre des Finances, et, de nos jours, les «agents de la comptabilité» d'Angleterre sont légalement responsables envers la Trésorerie. L'obligation qui leur incombe de rendre compte au Comité des comptes publics du Parlement de Westminster est affaire de *pratique* et l'on peut dire qu'en fait, la *pratique* observée à Ottawa n'en est pas entièrement différente. La pratique est cependant mieux établie en Angleterre, grâce en partie tout au moins aux règles d'action non partisanes observées à Westminster qui permettent au Comité des comptes publics et à la Trésorerie de collaborer étroitement en vue d'améliorer le système de gestion financière.[12] En résumé, ce comité jouit d'un très grand respect, et ses recomendations les plus importantes sont périodiquement publiées dans *Epitomes*, qui est considéré comme «le manuel de l'administration financière».[13]

L'institution britannique des «agents de la comptabilité» est la consécration légale de la responsabilité civile et pénale d'une personne à l'égard de ses actions. Cependant, la convention et l'usage parlementaire ont fait de cette institution un instrument à la disposition du Parlement pour suivre de près et pour contrôler dans une certaine mesure l'exercice du pouvoir administratif au sein du gouvernement. La convention qui permet au Parlement de rendre les fonctionnaires, plutôt que les ministres, comptables des affaires administratives, est au coeur de l'institution des agents de la comptabilité : elle a été rendue possible par les pratiques non politiques du Comité des comptes publics.

---

[12] En effet, les rapports qui existent entre ces deux organismes revêtent souvent la forme d'une collaboration. Voir Roseveare, *The Treasury*, p. 141 et 202.

[13] Jennings, *Parliament*, p. 337 et 338. Voir aussi de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, p. 289 et 290.

Ainsi que le gouvernement en a fait l'expérience lorsque la responsabilité individuelle a été estompée par l'imposition de contrôles centraux, responsabilité partagée est responsabilité évitée. L'obligation *officielle* et *directe* qui incombe aux fonctionnaires de rendre compte au Parlement des questions administratives aurait pour effet de diviser la responsabilité des ministres. Une telle obligation nécessiterait la mise en place de pratiques constantes quant aux questions dont les ministres, plutôt que les fonctionnaires, seraient responsables, ce qui se manifesterait tous les jours pendant la période des questions. L'expérience montre que de telles distinctions sont artificielles et que le Parlement tend à ne pas reconnaître cette séparation officieuse entre l'obligation de rendre compte des fonctionnaires et celle des ministres, pour la bonne raison que les ministres sont constitutionnellement responsables et que l'étendue de leur responsabilité est déterminée par la conjoncture politique. De plus, indépendamment de toute considération théorique, une telle division de la responsabilité n'est pas conforme aux principes de gestion.

L'administration et la gestion des programmes consistent à mettre à exécution des politiques fondées sur des décisions d'ordre politique. Comme les programmes ont évidemment un aspect technico-administratif, ils sont habituellement traités par les fonctionnaires devant les comités parlementaires. Néanmoins, tout effort visant à définir les secteurs qui doivent relever spécifiquement de la responsabilité des fonctionnaires aurait pour effet d'effacer davantage les limites de responsabilité et d'affaiblir le cas échéant l'aptitude de la Chambre à tenir le ministre responsable des questions qui sont de sa compétence. Cela ne signifie pas qu'il ne faut pas obliger les fonctionnaires à comparaître et à rendre compte aux comités parlementaires au nom de leurs ministres respectifs, ou encore renforcer l'aptitude du Parlement à contrôler fonctionnaires et ministres de plus près. En dernière

analyse, cependant, les ministres sont constitutionnellement responsables: ce sont eux (et non leurs sous-ministres) qui prennent la décision finale en ce qui concerne les actes dont eux seuls peuvent être tenus politiquement responsables.[14]

La responsabilité ministérielle dans le système congressionnel

L'obligation de rendre compte est un moyen de contrôler l'exercice du pouvoir. En régime parlementaire, la responsabilité constitutionnelle exige (au sens propre et au sens figuré) que les ministres répondent quotidiennement de leurs actes; elle impose une variété de sanctions si leurs réponses laissent à désirer. Il existe cependant d'autres méthodes constitutionnelles de contrôler l'exercice du pouvoir, lesquelles sont moins fondées sur le principe de l'utilisation responsable du pouvoir, que sur la restriction du pouvoir au moyen d'une division officielle de celui-ci. La plus connue de ces méthodes est le système congressionnel, dont on a souvent préconisé l'incorporation de

---

[14] Il convient de noter que le Parlement a toujours laissé au Conseil des ministres le soin de contrôler le détail des finances publiques. Dans son rapport au gouvernement Borden en 1912, Sir George Murray a clairement exposé ces faits: «Le contrôle des dépenses peut être considéré selon deux points de vue: il y a le contrôle exercé par le Gouvernement sur ses propres ministères, et le contrôle exercé par le Parlement sur les propositions du Gouvernement. Ce dernier contrôle peut être considéré comme négligeable. En théorie, le contrôle du Parlement sur les dépenses est complet; en pratique, il n'offre que peu de valeur. Cela est dû en partie à ce que le Gouvernement, qui a nécessairement l'appui de la majorité à la Chambre des communes, peut généralement faire adopter ses propres prévisions budgétaires et en partie à ce que, même si les députés se disent théoriquement en faveur des restrictions budgétaires, ils demandent généralement plus de fonds pour des fins qui intéressent leurs circonscriptions plutôt que des réductions dans le cas de programmes qui n'entrent pas dans cette catégorie. En résumé, le contrôle des dépenses publiques doit reposer presque entièrement sur le gouvernement du jour; et ici encore nous trouvons généralement que les ministres individuels, s'ils sont prêts à accepter des réductions lorsqu'il s'agit des autres ministères, sont avant tout portés à recommander des augmentations dans leurs propres ministères». *Rapport sur l'organisation du service public du Canada*, p. 10 et 11.

certaines caractéristiques dans nos pratiques, notamment l'obligation qui incombe aux fonctionnaires de rendre compte aux comités du Congrès.

Qu'adviendrait-il de la responsabilité constitutionnelle si un ministre cessait d'être personnellement et exclusivement responsable de son ministère et des activités de ce dernier? Pourrions-nous répartir la responsabilité constitutionnelle entre les ministres et les fonctionnaires? Sans trop chercher, on pourrait répondre par l'affirmative, mais il y a lieu de préciser qu'une telle méthode nous obligerait à apporter de profondes modifications à notre système de gouvernement et à faire table rase de la longue évolution qu'a connue notre mode de responsabilité constitutionnelle, lequel se fonde sur l'obligation personnelle de rendre compte.

Il arrive parfois que ceux qui mettent en doute l'application constante de la responsabilité ministérielle se tournent vers les institutions fédérales des États-Unis, où le contrôle des activités des ministères fédéraux s'exerce par le biais de la comparution de divers échelons de fonctionnaires *nommés par faveur politique* devant les comités du Congrès où ils défendent la *politique* du gouvernement. Il y a cependant lieu de noter que ce contrôle *ne constitue pas* une obligation officielle de rendre compte, étant donné qu'une fois en place, ces fonctionnaires ne peuvent être destitués que par le président, à moins que le Congrès n'ait recours à la procédure extraordinaire de la mise en accusation. Bref, *ces fonctionnaires ne sont pas constitutionnellement responsables*. Il y a également lieu de souligner que, leur nomination étant fondée sur leur appartenance à un parti politique, ils ne sont pas censés être politiquement neutres. En effet, le fait que des fonctionnaires comparaissent devant le législatif pour défendre une politique tient à un système gouvernemental fondé sur le principe du contrôle du pouvoir, complètement différent du principe observé en régime parlementaire. Si nous voulons faire de même, dans le contexte de notre régime parlementaire, nous devrons remettre en question les principes sur lesquels repose notre système, en commençant par les origines du pouvoir et par la nature de la responsabilité constitutionnelle qui est à la base de nos pratiques.

En régime de gouvernement parlementaire représentatif, le pouvoir émane de la Couronne, qui l'exerce de manière responsable et

conformément aux voeux de l'assemblée législative et à l'interprétation de l'autorité judiciaire, dont elle fait partie dans les deux cas. Par contre, dans le système congressionnel, le pouvoir émane du peuple. On ne contrôle pas ce pouvoir en rendant ceux qui l'exercent responsables (c.-à-d. en les obligeant à rendre des comptes), mais en limitant son étendue et en contrebalançant son exercice, ce qui explique la division des pouvoirs.

En limitant le pouvoir qu'il accorde, le gouvernement congressionnel tient à s'assurer qu'on n'abuse pas outre-mesure de ce pouvoir. Il faut souligner que ce système comporte certes d'importants éléments de responsabilité *de facto* chez les fonctionnaires qui comparaissent devant les comités, mais qu'il ne les investit pas d'une responsabilité quel que soit leur rang. Le pouvoir est divisé entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, les trois pouvoirs officiellement distincts et séparés de la Constitution. Une fois nommés par le président et confirmés par le Congrès, les membres de l'exécutif ne répondent officiellement qu'au président. Celui-ci est le seul membre de l'exécutif qui doit rendre compte de ses actes, et, sauf dans les cas extrêmes, il n'est pas responsable envers le Congrès mais envers le peuple, qui, au même titre que la Constitution, est le fondement de son pouvoir. Par ailleurs, étant donné que le pouvoir est attribué à une seule personne plutôt qu'à un groupe dont les membres sont individuellement et collectivement responsables, et étant donné que ni le président ni ses conseillers ne font partie du Congrès, il n'y a aucune responsabilité collective et, par conséquent, aucune pression interne visant expressément à assurer l'exercice responsable du pouvoir exécutif. Le contrepoids du pouvoir ne réside pas, en dernier ressort, dans la responsabilité de son exercice mais bien dans ses limitations inhérentes.

Le contrôle du pouvoir au moyen de sa division (plutôt que par la responsabilité constitutionnelle de ceux qui l'exercent et qui doivent en rendre compte quotidiennement et directement aux représentants élus du peuple) tend à affaiblir l'obligation de rendre compte de l'utilisation de ce pouvoir. La division des pouvoirs fait qu'il est difficile de situer les responsabilités et de tenir les intéressés personnellement responsables. Dans tout secteur d'orientation important, on peut voir une succession de participants relevant de l'exécutif comme du Congrès et qui assument chacun une part de la responsabilité ainsi qu'une partie

du pouvoir, mais en règle générale, aucun d'entre eux n'assume la responsabilité ultime de l'exercice de tout le pouvoir nécessaire à l'action.[15] Un trait essentiel de la division du pouvoir est le jeu des contrepoids parmi ceux qui exercent les divers éléments de ce pouvoir, et en l'absence d'une responsabilité constitutionnelle qui s'attache à telle ou telle personne en particulier, il est virtuellement impossible, de par le jeu des contrepoids dans un système de division des pouvoirs, de tenir quelqu'un personnellement responsable, sauf dans le sens étroit de la poursuite pénale contre la forfaiture personnelle.[16]

Bien que l'on croit que notre système parlementaire manque d'efficacité, il n'y a qu'à regarder le système congressionnel pour se rendre compte que le régime parlementaire n'est pas la seule méthode constitutionnelle pour l'exercice du pouvoir qui est affligée de lenteur. En régime parlementaire, un gouvernement qui a décidé d'agir peut s'attendre à ce que sa décision se traduise par une action concrète. Il n'en est pas toujours ainsi dans un système congressionnel. Un président (au contraire d'un Premier ministre) peut être assuré d'un mandat de quatre ans, mais il lui arrive de ne pouvoir persuader le Congrès de se ranger à ses vues. À l'opposé du Parlement, le Congrès peut proposer des mesures fiscales et des dépenses, mais le président peut y opposer son veto. Il est évident que, dans le système congressionnel, chaque élément des «freins et contrepoids» fonctionne indépendamment, ce qui est nécessaire à l'efficacité de la division des pouvoirs. Le gouvernement parlementaire fonctionne de façon tout

---

[15] Par exemple, le président peut proposer au Congrès une mesure budgétaire, mais le Comité des prévisions budgétaires (Ways and Means Committee) peut soit y apporter des modifications importantes soit recommander une mesure toute différente. Aussi, à moins d'un veto, le président peut-il être amené à accepter des mesures auxquelles il est plus ou moins opposé et que, en tout état de cause, il n'a pas recommandées. Par comparaison, le Parlement canadien ne peut modifier les propositions du ministre des Finances qu'avec son consentement, et la Chambre ne peut ni majorer les recettes fiscales qu'il propose ni en introduire de nouvelles. En régime parlementaire, la politique budgétaire du gouvernement relève ainsi de la responsabilité expresse et personnelle du ministre des Finances, qui ne peut rejeter le blâme sur la Chambre ou sur un autre organisme.

[16] La dilution de la responsabilité apparaît également dans le fonctionnement du système des comités congressionnels: les comités puissants qui protègent des groupes d'intérêts influents peuvent en effet enlever à l'exécutif le contrôle de certains éléments de l'appareil gouvernemental.

autre. Le pouvoir y est assujetti à la responsabilité de deux façons : l'intégration de l'exécutif au législatif, et la création d'un pouvoir exécutif dont chaque bénéficiaire est constitutionnellement responsable et individuellement tenu de rendre compte à ses collègues et à la Chambre des communes.

En régime congressionnel, les ministres et autres dignitaires de même rang sont les créatures du président. Ces ministres et leurs adjoints sont nommés à leurs fonctions; par définition, ils demeurent partisans vis-à-vis du Congrès qui les tient *politiquement* responsables de leurs rôles respectifs dans le gouvernement organisé par le président.[17] En régime parlementaire, le statut des ministres est tout autre. Ils sont constitutionnellement responsables de l'exercice du pouvoir, et ils sont les représentants élus du peuple. Leurs adjoints sont des fonctionnaires politiquement neutres qui ne peuvent partager officiellement la responsabilité personnelle des ministres. Cependant, les ministres du système congressionel pourraient nettement favoriser la responsabilité constitutionnelle en étant élus par le peuple et rendus responsables envers le Congrès. Si, dans une telle éventualité, leurs adjoints continuaient de jouer un rôle politiquement actif vis-à-vis du Congrès, il serait évident que ces ministres ne seraient pas à proprement parler constitutionnellement responsables, en ce sens que leur incapacité à répondre totalement de leur ministère détruirait leur responsabilité envers le Congrès. Le Congrès pourrait alors soit dépouiller les sous-ministres de leur responsabilité politique, soit leur assurer une place au Congrès, afin que les ministres et leurs sous-ministres soient constitutionnellement responsables et conjointement tenus de lui rendre compte par le truchement du type de commission ou de comité qui existait autrefois en régime parlementaire, mais qui changea lorsque l'on jugea plus efficace de concentrer la responsabilité personnelle en une seule personne.

---

[17] Les intéressés ne sont officiellement responsables qu'envers le président, mais ils comparaissent souvent devant les comités du Congrès pour expliquer la politique et les actes *du président*. Dans la mesure où ces comparutions constituent *de facto* une façon de rendre compte aux commissions du Congrès, les ministres et leurs adjoints respectifs partagent la responsabilité des mesures qu'ils prennent au nom du président.

Une telle méthode serait certes contraire au principe essentiel de la division des pouvoirs en régime congressionnel, et elle ne tiendrait pas compte du fait que le président est l'incarnation du pouvoir exécutif. Elle viserait à greffer sur le système congressionnel la notion parlementaire de la responsabilité de l'exécutif envers le législatif, notion qui ne saurait être mise en oeuvre sans une modification fondamentale de la distribution du pouvoir, et partant, de la responsabilité dans ce système. À l'inverse, une réforme du régime parlementaire pourrait consister à diviser la responsabilité constitutionnelle des ministres. Une telle éventualité aurait notamment pour effet de politiser les fonctions de ceux qui partagent les responsabilités des ministres, à savoir les sous-ministres. À moins que, en même temps, le gouvernement parlementaire ne soit remplacé par des institutions compatibles avec la division des pouvoirs selon le modèle congressionnel, ce qui dépouillerait les ministres de leur responsabilité constitutionnelle envers la Chambre et les réduirait au statut subordonné de leurs sous-ministres, la politisation de ces derniers ne serait possible que si eux-mêmes étaient officiellement admis à faire partie de la Chambre des communes, la responsabilité de chaque ministre étant déléguée à un comité composé du ministre et du sous-ministre. Autrement, le Parlement ne serait plus à même de tenir ses membres, qui forment le gouvernement, responsables des activités de l'administration publique, ce qui répugnerait au Parlement et renierait la longue lutte qu'il a livrée pour obliger le gouvernement à assumer sa responsabilité constitutionnelle.

Conclusion

Le gouvernement congressionnel *fonctionne* de façon plus subtile que ne le laisse supposer ce qui précède. Néanmoins, les différences essentielles dans le fondement du pouvoir et dans la manière de l'utiliser sont manifestes. Elles doivent être bien comprises de ceux qui estiment qu'un aspect favorable d'un différent système de

gouvernement peut être transplanté sans troubler la tradition constitutionnelle et sans détruire le fragile équilibre de la responsabilité constitutionnelle.[18]

L'obligation de rendre compte du sous-ministre

C'est le Premier ministre qui nomme le sous-ministre, après avoir consulté le ministre sous les ordres duquel celui-ci doit servir. Le sous-ministre doit observer les normes prescrites par l'administration centrale en ce qui concerne la gestion des ressources à la disposition de son ministère. Il est donc tout naturel que l'obligation qui incombe au sous-ministre de rendre compte porte sur les fonctions et sur les responsabilités qui découlent de ses rapports avec son propre ministre, avec le Premier ministre et avec le gouvernement tout entier.

Le sous-ministre ne peut remplir cette obligation sans tenir compte de la responsabilité du ministre envers le Parlement. Les sous-ministres agissent au nom des ministres. Ils doivent donc répondre à leurs ministres respectifs, bien qu'ils puissent être obligés de rendre compte *devant* les comités parlementaires des questions qui ne tombent pas expressément sous la responsabilité des ministres.

Ce rapport triangulaire entre le premier ministre, le ministre et le sous-ministre défie tout effort d'analyse précise. En théorie, la possibilité existe certes d'un conflit entre la loyauté du sous-ministre envers son propre ministre et sa loyauté envers le premier ministre. Dans la pratique, cependant, le principe des contrepoids empêche une telle éventualité de se produire, les besoins de la collectivité découlant de la responsabilité individuelle des ministres et l'accentuant à leur tour.

La «loyauté suprême du sous-ministre revient à son ministre», qui porte en lui les germes de la nature individuelle et collective du

---

[18] Voir Richard Neustadt, «White House and Whitehall» dans *The British Prime Minister*, annoté par Anthony King (London, 1969) p. 131 à 147, qui contient quelques réflexions intéressantes sur les similitudes et les différences entre la nature du pouvoir exécutif en régime parlementaire et celle de l'exécutif en régime congressionnel.

système.[19] Le premier ministre coordonne les responsabilités individuelles des ministres, pour en dégager l'harmonie essentielle à la stabilité gouvernementale. Ainsi que la Commission royale Glassco l'a souligné dans son rapport, le fait que le premier ministre nomme les sous-ministres «leur rappelle... la nécessité d'embrasser d'un même coup d'œil toute l'activité du gouvernement» en même temps qu'il «souligne l'intérêt que les ministres, de par leur responsabilité collective, et surtout le premier ministre, portent à l'efficacité de la gestion dans la fonction publique».[20] Néanmoins, pour autant que l'équilibre du système ne soit pas compromis, la principale qualité des sous-ministres est leur loyauté envers leur ministre.[21]

Le conflit entre la loyauté du sous-ministre envers son ministre et sa responsabilité envers le premier ministre est une manifestation extérieure de l'échec du principe confédéral étudié plus haut. S'il se produit, il n'y aura plus de démarcation nette entre la responsabilité du ministre et celle de son sous-ministre, et cette démarcation ne peut être rétablie que par la démission de l'un ou de l'autre. Qui des deux doit démissionner dépendra des circonstances de chaque cas.

Un sous-ministre s'adressera directement au premier ministre dans deux cas. En premier lieu, le sous-ministre peut estimer que son ministre lui a ordonné d'agir contrairement à sa propre conscience, ou encore qu'il se propose de commettre un acte malhonnête ou autrement inacceptable, qui viole les normes de conduite ministérielle. Dans ce cas, le sous-ministre doit se prévaloir de son droit de s'adresser au premier ministre. En second lieu, un sous-ministre peut ne pas être d'accord avec son ministre sur une question de politique ou d'administration, ou encore au sujet de quelque directive administrative émanant

---

19 Voir «Ministers and the Permanent Department Head» de Bridges, p. 277.

20 *Commission royale sur l'organisation du gouvernement*, vol. 1, p.60.

21 Voir Jennings, *Cabinet Government*, p. 97. Selon un ancien secrétaire du cabinet, un sous-ministre a pour attribution de conseiller le ministre et «...et de lui éviter des ennuis. Mais une fois que le ministre a arrêté une ligne de conduite ou une nouvelle politique, c'est le devoir du fonctionnaire de la mettre à exécution loyalement, sauf dans les rares cas où cette ligne de conduite ou politique peut être illégale. Dans une telle éventualité et si tous les efforts échouent, le fonctionnaire n'a pas d'autre choix que la démission». Voir J. W. Pickersgill «Bureaucrats and Politicians», *Canadian Public Administration*, Vol. XV[e] n° 3, 1972.

de l'administration centrale et qui, à son avis, est contraire aux intérêts de son ministre. Dans un tel cas, un sous-ministre avisé ne fera appel au premier ministre qu'en dernier ressort, et il est très rare que des différends de ce genre donnent lieu à une démission. De tels différends ne sont, après tout, que le fruit d'une manifestation exagérée ou débridée des contrepoids à l'oeuvre au sein du système et, d'habitude, le mécanisme qui dégage le voeu collectif des voeux individuels remédiera bien vite à la situation.

Les différends entre ministres et sous-ministres peuvent être réglés avec le concours du premier ministre et de ses conseillers supérieurs, c'est-à-dire les secrétaires du Cabinet. Mais, de façon plus générale, le système des contrepoids entre les ministres ou entre les sous-ministres tend à devenir une force créatrice plutôt qu'une force destructrice, étant donné leur désir de conciliation et grâce au rôle synthétiseur du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui oeuvrent à mettre en commun les initiatives et les propositions individuelles afin qu'elles puissent agir les unes sur les autres et se transformer ainsi progressivement en initiatives acceptées par le groupe.

Il s'ensuit que les sous-ministres ont pour premier sujet de préoccupation la responsabilité de leur ministre. On les jugera surtout sur la manière dont les activités qu'ils entreprennent au nom de leur ministre contribuent à l'équilibre du système. Si les organismes centraux fonctionnent comme il convient, ils auront créé les conditions propres à transformer les initiatives individuelles en entreprise collective. S'ils n'y arrivent pas, que ce soit par excès ou par manque d'activité, ils détruiront les conditions nécessaires à la bonne marche du gouvernement ministériel. Aussi est-il essentiel que les organismes centraux et les ministères comprennent la nature de la responsabilité constitutionnelle dans notre système de gouvernement ministériel ainsi que de leurs rôles respectifs au sein de ce système. Si les organismes centraux arrivent à établir l'équilibre qui s'impose dans l'ensemble du système, leurs activités compléteront les initiatives politiques et les fonctions administratives des ministères, de façon que les besoins du centre accentuent les responsabilités individuelles qui sont à la base du système.

Conclusion

Étant donné que les sous-ministres aident les ministres à s'acquitter de leur responsabilité individuelle et étant donné qu'ils jouent un rôle spécial en aidant les ministres à assurer la responsabilité collective du gouvernement, leur obligation de rendre compte doit refléter :

i) leur obligation de rendre compte au ministre des pouvoirs qu'ils exercent en son nom touchant l'élaboration des politiques et des programmes et leur mise en oeuvre conformément au but dans lequel le Parlement a voté les crédits, et ce, en administrant et en dirigeant les éléments de l'administration publique dont son ministre est investi;

ii) leur contribution à l'exercice de la responsabilité collective du ministre, contribution qu'ils apportent en s'assurant (a) que la position politique de leur ministre sur les questions intéressant leur ministère ou le gouvernement en général est convenablement soutenue; (b) que, sur l'ordre de leur ministre, ils formulent des politiques et des programmes qui favorisent les objectifs d'ensemble du gouvernement auxquels leur ministre a souscrit; et (c) qu'en assumant sa responsabilité spéciale à l'égard de la gestion du ministère et de ses programmes, ils observent les normes et les règles de pratique que tous les ministres ont imposées à chaque ministre aux sous-ministres;

iii) leur responsabilité spéciale de veiller à ce que leur ministère observe les pratiques de gestion prescrites par les organismes centraux et applicables au gouvernement tout entier, de façon que (a) le ministère soit à même de s'adresser comme un tout au Parlement en vue d'obtenir des crédits, et que (b) les pratiques soient telles qu'elles incitent le Parlement à continuer de faire confiance au gouvernement; et

iv) le fait (a) qu'ils doivent être consultés sur la formulation des politiques gouvernementales dont la mise à exécution requiert qu'ils y jouent un rôle essentiel; et (b) qu'étant donné la responsabilité spéciale qu'ils assument dans la gestion des ressources de l'administration publique à la disposition de leur ministère, ils doivent contribuer à l'établissement des normes

d'administration prescrites par les organismes centraux, normes nécessaires au maintien de la confiance que le Parlement accorde au gouvernement.

VIII

LES PRINCIPES DÉCOULANT DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

L'obligation de rendre compte dans le système découle directement de la responsabilité des ministres. Ceux-ci répondent de leurs actes devant le Parlement, où ils sont mis au défi de justifier la manière dont eux-mêmes ou leurs collaborateurs exercent le pouvoir qui leur revient légitimement en vertu de la responsabilité constitutionnelle afférente à leur qualité de ministres. Le Parlement s'attend et exige que les ministres assument leurs responsabilités, et il a libre accès aux ministres dans le but de les rendre responsables. Les sous-ministres tiennent presque tous leurs pouvoirs de leurs ministres respectifs. Ils sont loyaux envers ces derniers, et sont tenus de participer activement aux décisions politiques et administratives prises individuellement et collectivement par les ministres, et de les soutenir activement. En somme, les sous-ministres sont responsables envers leurs ministres respectifs.[1]

---

[1] M. Pickersgill a fait cette observation: [traduction] «... bien qu'il n'appartienne pas aux fonctionnaires de faire de la politique, ils n'ont pas le droit de rester neutres entre le gouvernement et l'opposition. Les fonctionnaires sont tenus de servir loyalement le gouvernement au pouvoir, peu importe qu'ils approuvent au non sa politique. Les gouvernements accèdent au pouvoir par la volonté des électeurs, et les fonctionnaires n'ont nullement le droit de saboter cette décision, ni même d'y faire obstacle. Aux yeux des meilleurs fonctionnaires, il ne suffit pas de ne pas faire obstacle à la volonté politique du ministre et du gouvernement. Les meilleurs d'entre eux s'efforceront de contribuer dans les limites de leur aptitude à la formulation, à l'amélioration et à l'exécution de nouvelles politiques ou des changements de politique adoptés par le gouvernement au pouvoir, étant donné que c'est le gouvernement, et non la fonction publique, qui doit rendre compte à l'assemblée législative et au peuple» (*Bureaucrats and Politicians*, p. 426 et 427). Lord Armstrong, qui dirigeait la fonction publique de Grande-Bretagne, tenait les mêmes propos au sujet du rapport entre la loyauté et la responsabilité, au cours d'un témoignage devant un comité spécial de la Chambre des communes: [traduction] «L'impartialité de la fonction publique réside dans le soutien loyal qu'elle accorde au parti au pouvoir et cette impartialité ne signifie pas neutralité entre gouvernement et opposition». Voir Maurice Wright, «The Professional Conduct of Civil Servants» dans *Public Administration*, printemps 1973, p. 1 à 15. En ce qui concerne l'avantage d'un système de fonctionnaires supérieurs permanents et relativement anonymes, voir Sir William Armstrong, «The Role and Charter of the Civil Service» publié pour la British Academy (Oxford, 1970) p. 13 à 16.

Le présent document s'est attaché à faire ressortir la hiérarchie du pouvoir qui émane de la Couronne ainsi que la manière dont ce pouvoir a été mis au service du système de gouvernement représentatif. Henry Parris a résumé en ces termes la longue évolution qui a fondé le gouvernement parlementaire sur la concentration de la responsabilité entre les mains des ministres:

> [traduction]
>
> Si le conseil reçu par la Couronne émanait d'un fonctionnaire permanent, que pourraient faire les adversaires de la politique découlant de ce conseil? Ils ne pourraient pas s'attaquer au ministre, qui n'était pas leur cible. Ils ne pourraient pas non plus s'attaquer au fonctionnaire responsable, qu'ils ne pourraient pas faire révoquer à cause de son statut de fonctionnaire permanent. On a finalement réglé ce problème en étendant la doctrine de la responsabilité ministérielle. Dans les cas extrêmes, les ministres démissionnaient et les fonctionnaires restaient en fonction. Maitland a souligné que «l'immunité royale est assortie de la responsabilité ministérielle». Lowell a lu l'inscription qui figurait à l'endos de la médaille : «Le fonctionnaire permanent, comme le roi, est infaillible».[2]

Toutefois, la Couronne doit évidemment agir «sur avis», de même que les fonctionnaires doivent se subordonner aux ministres, et ce sont justement ces considérations qui président à la responsabilité constitutionnelle des ministres.

Néanmoins, c'est un fait que le gouvernement est une grande entreprise. Ce n'est pas seulement de nos jours que les ministres ne peuvent pas savoir tout ce qui se passe sous leur autorité; ce phénomène est seulement plus prononcé à l'heure actuelle qu'il ne l'était il y a 200 ans, ce qui ne constitue pas une preuve *prima facie* de l'anachronisme de la responsabilité ministérielle. Les ministres passent une grande partie de leur temps à fournir des renseignements au

---

[2] Voir Parris, *Constitutional Bureaucracy*, p. 104 et 105.

Parlement, ce qui signifie qu'ils doivent fournir et partager les renseignements, sans pour autant partager leur responsabilité. Le Parlement a reconnu cette nécessité, et sans déroger à son droit de tenir les ministres responsables, il a consenti de plus en plus à ce que les fonctionnaires répondent des dossiers qui, à première vue tout au moins, ne semblent pas mettre en question la confiance que la Chambre accorde au ministre. Les pratiques que les comités permanents du Parlement ont adoptées montrent clairement cette évolution.

Selon les principes fondamentaux de l'obligation de rendre compte, le pouvoir émane de la Couronne et il est exercé par les ministres qui sont responsables *envers* le Parlement. Les fonctionnaires conseillent les ministres et sont responsables *envers* ces derniers. Quant à l'obligation qui incombe aux ministres de rendre compte au Parlement, on peut faire la distinction entre les questions qui mettent directement en cause ou qui, au cours des débats, finissent par mettre en cause la confiance que la Chambre accorde aux ministres d'une part, et les questions qui ne mettront probablement pas en cause cette confiance. Cette distinction faite, et eu égard à la nécessité de faire en sorte que les ministres soient en mesure de tenir les fonctionnaires effectivement responsables, il est intéressant de noter que selon la pratique en cours, les comités parlementaires jouent (ou sont susceptibles de jouer) un rôle considérable en tenant les fonctionnaires responsables *envers eux*, *aidant ainsi les ministres* à assurer la bonne gestion du service public et ajoutant à l'efficacité de l'obligation *directe ou officielle* qui incombe aux fonctionnaires de rendre compte à leurs propres ministres.

Les comités parlementaires peuvent bien jouer un rôle dans l'obligation de rendre compte des sous-ministres, mais il incombe aux ministres de s'assurer que les sous-ministres, qui sont leurs mandataires, leur rendent compte. En dernière analyse, dans notre système, les ministres sont *élus pour prendre des décisions* tandis que les fonctionnaires sont *nommés pour administrer et pour conseiller*. L'obligation de rendre compte des sous-ministres doit donc refléter harmonieusement les rapports avec le Premier ministre, le ministre et le Conseil des ministres, que le sous-ministre doit établir en vertu de la responsabilité qui lui incombe d'appuyer la responsabilité individuelle et collective des ministres.

L'obligation de rendre compte dépend des moyens systématiquement mis en oeuvre pour l'appréciation des activités. À cet égard, il y a lieu de faire la distinction entre les fonctions de conseiller politique et les fonctions d'administrateur des sous-ministres. L'évaluation du rôle politique des sous-ministres est essentiellement subjective; elle concerne également son aptitude à réaliser des objectifs politiques spécifiques qui ont été établis. Par contre, l'appréciation de ses fonctions administratives est plus objective et vise son aptitude à appliquer les normes de gestion et d'autres critères relativement objectifs. À cet égard, il importe d'accorder aux sous-ministres un rôle suffisant dans l'établissement et l'application des pratiques et des modalités de gestion prescrites par les organismes centraux, lesquelles régissent l'utilisation des ressources essentielles à la réalisation des objectifs et des programmes du gouvernement.

Il faut que les sous-ministres comprennent (et si possible, contribuent à établir) les critères selon lesquels ils seront jugés et tenus responsables. Cette règle s'applique particulièrement à la formulation et à la gestion des programmes et à l'administration de leur ministère. Elle est aussi importante dans le secteur de la détermination des politiques et de l'établissement des objectifs politiques, où les sous-ministres doivent s'assurer qu'ils se sont prévalu de leur droit de présenter leurs vues et de signaler toutes les entraves administratives ou autres qui pourraient gêner la réalisation d'objectifs donnés. Il ne faut pas que la responsabilité des sous-ministres soit fragmentaire. On ne peut séparer la gestion et les finances de la politique, et bien qu'on puisse apprécier séparément les activités des sous-ministres dans ces secteurs, les conclusions ainsi que les décisions touchant leur carrière doivent être fondées sur une appréciation globale. Les activités des sous-ministres doivent faire l'objet de l'appréciation la plus objective possible, leur obligation de rendre compte doit être fonction du jugement de ceux envers qui ils sont responsables (à savoir le ministre et le Premier ministre), et ce jugement doit être fondé sur les meilleures appréciations spécifiques et méthodiques qui puissent se faire.

Conclusion

L'obligation de rendre compte qui est fondée sur toutes ces considérations dépend de ce que le Parlement, les ministres, la fonction

publique, et avant tout les sous-ministres et les organismes centraux comprennent le rôle complexe que jouent les sous-ministres dans le renforcement des responsabilités assumées individuellement et collectivement par les ministres. L'obligation de rendre compte du sous-ministre – qui se fonde sur la responsabilité constitutionnelle de son ministre, qui est renforcée par la tradition de la responsabilité collective et qui est rendue plus efficace par sa responsabilité administrative devant le Parlement – doit s'exercer envers ceux qui l'ont nommé, qui décideront de son avenir, et auxquels il doit rendre compte.